

Anger, Christina et al.

**Working Paper**

## Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: Relevante Probleme angemessen angehen

IW Policy Paper, No. 10/2017

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Anger, Christina et al. (2017) : Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: Relevante Probleme angemessen angehen, IW Policy Paper, No. 10/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/162555>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen**

**Autoren:**

Christina Anger, Michael Hüther, Hans-Peter Klös, Judith Niehues,  
Klaus-Heiner Röhl, Holger Schäfer

**Ansprechpartner:**

Michael Hüther

Telefon: 0221 4981-600

Email: [huether@iwkoeln.de](mailto:huether@iwkoeln.de)

19. Juni 2017

## Inhalt

Zusammenfassung .....	3
Abstract .....	3
1. Einleitung.....	4
2. Wichtige verteilungspolitische Befunde .....	6
3. Gerechtigkeitspolitische Defizite .....	10
3.1 Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit .....	12
3.2 Stagnierende Aufwärtsmobilität.....	13
3.3 Defizite in der regionalen Konvergenz.....	15
4. Handlungsfelder .....	16
4.1 Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose .....	16
4.2 Förderung der Aufstiegsmobilität .....	25
4.3 Verringerung regionaler Disparitäten.....	29
5. Ausblick .....	38
Literatur .....	40

JEL-Klassifikation:

D3, J3, I32, R1

## Zusammenfassung

Zentrale verteilungspolitische Indikatoren in Deutschland haben sich seit dem Jahr 2005 wieder normalisiert oder sogar strukturell verbessert. Dennoch bleiben mindestens drei zentrale Herausforderungen: Erstens gelingt es nicht, die Langzeitarbeitslosigkeit stärker als bereits geschehen zurückzuführen. Zweitens geht die längerfristige Spreizung von Markteinkommen nicht wieder stärker zurück und nimmt die Aufstiegsmobilität nicht strukturell zu, obwohl die Arbeitslosigkeit sich seit 2005 nahezu halbiert hat. Drittens gibt es auch mehr als 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung zwischen West und Ost und auch innerhalb von Bundesländern immer noch sehr ausgeprägte regionale Disparitäten. Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit sind daher mehr Mittel im Rechtskreis SGB II sachgerecht, etwa durch befristete Lohnsubventionen und eine höhere Betreuungsdichte, insbesondere bei Jugendlichen. Zur Förderung der Aufstiegsmobilität ist insbesondere die Bildungs- und Qualifizierungspolitik gefordert, etwa durch die Stärkung der frühkindlichen Bildung, der Ganztagschulqualität und der Förderinfrastruktur sowie die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und die Sprachförderung für Migranten. Zur Verminderung der regionalen Disparitäten sollte die Regionalpolitik mit anderen Programmen (Bildung, Städtebau, Gründungsförderung) verzahnt werden, die digitale Infrastruktur rasch ausgebaut und die Regionalförderung in Ostdeutschland auf Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen konzentriert werden.

## Abstract

Central distributional indicators in Germany have re-normalized since the year 2005 or even improved structurally. Nevertheless, at least three key challenges remain: Firstly, the reduction of long-term unemployment does not keep up pace with average decline in unemployment. Secondly, the long-term upward mobility does not increase substantially although unemployment has almost halved since 2005. Thirdly, even more than 25 years after German reunification there are still very pronounced regional between West and East and also within the federal states. In order to reduce long-term unemployment, therefore more funds are appropriate in the basic income scheme. To foster upward mobility, education and qualification policies such as to strengthen early-childhood education, full-day schooling quality and support infrastructure, improving the recognition of foreign professional qualifications and language support for migrants are crucial. In order to reduce regional disparities, regional policy should be interlinked with other programs (education, urban development, start-ups), digital infrastructures should be expanded rapidly, and regional funding in Eastern Germany should be concentrated on regions with sub-average living conditions.

## 1. Einleitung

Die verteilungspolitische und gerechtigkeitspolitische Debatte in Deutschland ist in der Wahrnehmung der Medien weit nach oben gerückt. Der im Frühjahr 2017 vorgelegte Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung hat für eine weitere Akzentuierung der Debatte gesorgt. In der Positionierung der Parteien für die Bundestagswahl im September 2017 nehmen daher verteilungspolitische Argumente einen bedeutsamen Platz in der politischen Programmatik ein.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat in der Vergangenheit mehrfach eine kritische Position zu der Behauptung eingenommen, zentrale verteilungspolitische Indikatoren hätten sich in den vergangenen Jahren strukturell und im Trend verschlechtert. Auch der 5. ARB selbst kommt insgesamt zu einem vergleichbaren Befund: „Der Anteil der Menschen, die materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, lag stabil auf einem niedrigen Niveau mit einem Rückgang am aktuellen Rand“ (Bundesregierung, 2017, I). Auch andere Befunde kommen zu dem Ergebnis, dass es bereits seit einigen Jahren zu einer Trendwende hin zu einer verringerten Ungleichheit gekommen sei (Felbermayr et al., 2016a) und dass das Umverteilungssystem dazu führe, dass in keinem anderen Land die Ungleichheit bei den Nettoeinkommen gegenüber der Primärverteilung stärker vermindert werde als in Deutschland (Felbermayr et al., 2016b).

Der offensichtliche Disput über die Zahlen und Fakten entspringt dem unterschiedlichen Zeitbezug des Vergleichs:

- Im Lichte der herausragenden sozialpolitischen Reformen der letzten beiden Dekaden ist das Jahr 2005 als Bezugspunkt insofern bedeutsam, als seinerzeit die tiefgreifenden Änderungen der Agenda 2010 wirksam wurden. Da sich auf diesen Politikwechsel der aktuelle Streit über deren Richtigkeit und die Frage ihrer Weiterführung bezieht, ist das Vergleichsjahr 2005 relevant. Seitdem haben sich alle verteilungspolitischen Indikatoren stabilisiert und die arbeitsmarktpolitischen Kennziffern durchweg, kontinuierlich und robust verbessert.
- Ebenso ist es angemessen, die Vorgeschichte der Reformwende einzubeziehen. Damit richtet sich der Blick auf die Zeit seit der Wiedervereinigung, die zunächst und vor allem ab 1997 mit einer deutlichen Verschlechterung der Verteilungsrelationen verbunden war. Daran schließt sich die berechtigte Frage an, warum es durch die Reformen des Jahres 2005 und die danach einsetzende nachhaltige Besserung der Arbeitsmarktlage nicht gelang, zu dieser Situation zurückzukehren, sondern nur eine Stabilisierung zu erreichen.

- Wenig überzeugend ist es dagegen, den letzten konjunkturellen Hochpunkt vor Wirksamwerden der Reformen – etwa das Jahr 2001 – als Vergleichszeitpunkt zu wählen. Denn nach allgemein akzeptierter Einschätzung war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Beginn des neuen Jahrtausends gerade nicht als konjunkturelles Phänomen zu bewerten, sondern als fortgesetzte Stockung im Strukturwandel. Die Erwartung, es komme allein durch den nächsten Aufschwung zu einer Korrektur am Arbeitsmarkt, war angesichts dessen unbegründet.
- Unangemessen erscheint auch der Vergleich mit einem Jahr, das weit zurück in die Bedingungen der alten westdeutschen Bundesrepublik verweist. Damit wird der Strukturbruch der Wiedervereinigung ebenso übersprungen wie die Tendenzwende der Globalisierung, die in den 1980er Jahren einsetzte und sich nach 1990 kräftig an Dynamik gewann. Ein solcher Vergleich ist, abgesehen von seiner wirtschaftshistorischen Fragwürdigkeit, politisch nicht sinnvoll zu beantworten.

Diese Analyse ist von der Einsicht getragen, dass mit allgemeinen Befunden, die sich in Globalindikatoren konkretisieren, in der Regel keine sachlich adäquate Politikgestaltung zu begründen ist. Vielmehr muss es darum gehen, entlang jener identifizierbaren Funktionsstörungen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die sozial verankerten Gefährdungen für ein individuell gelingendes Leben begründen, konkrete Handlungsbedarfe zu ermitteln. Der Diskurs über die Gerechtigkeitspolitik ist unvermeidbar normativ, sodass eine Analyse nicht ohne Offenlegung der leitenden Gerechtigkeitsvorstellung möglich ist. Nur so wird der Kontext der Fragestellung evident. *Soziale Gerechtigkeit* soll hier als die Schaffung fairer und verlässlicher Bedingungen für ein gelingendes, selbstbestimmtes und verantwortliches Leben im gesellschaftlichen wie regionalen Zusammenhang verstanden werden.

Ohne Zweifel gibt es im Sinne dieses Gerechtigkeitsbegriffes Anlass für eine auf einer soliden Datenbasis geführte Debatte, ob und wo es Herausforderungen für die kommende Legislaturperiode gibt. Mit dem vorliegenden Papier konzentrieren wir uns nach einer kurzen Betrachtung aktualisierter verteilungspolitischer Kennziffern vertieft auf drei Befunde und Themen, in denen eine besondere verteilungspolitische und gerechtigkeitspolitische Herausforderung gesehen werden kann und die von hoher gesellschaftlicher Bedeutung sind: erstens die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit als eine vergangenheitsfundierte Absage an zweite Chancen für ein gelingendes Leben, zweitens die im Trend eher abnehmende als zunehmende Aufstiegsmobilität als eine potenzialorientierte Absage an eine chancengenerierende Entwicklung im Lebensverlauf und drittens die Persistenz von regionalen Ungleichgewichten

als Bedrohung des spezifischen Lebensumfeldes für individuelle Chancen und Perspektiven.

Für diese drei Politikfelder werden zentrale Herausforderungen skizziert und mögliche wirtschaftspolitische Empfehlungen abgeleitet. Diese Auswahl der Themen kann keine abschließende Behandlung der aktuellen Gerechtigkeitspolitik bieten, wohl aber im Lichte des skizzierten Konzepts sozialer Gerechtigkeit die derzeit drängendsten Herausforderungen. Bei aller Besorgnis über Verstöße gegen ein allgemeines Gerechtigkeitsverständnis durch nicht selbst verschuldete Problemlagen (wie zum Beispiel bei Altersarmut) oder über die Verfehlungen bei der Fixierung von Managergehältern gilt doch, dass es hier keinen Befund von gesellschaftlicher Relevanz gibt. Verstöße gegen die Einzelfallgerechtigkeit sind kein hinreichender Grund für politische und letztlich gesetzgeberische Maßnahmen.

## 2. Wichtige verteilungspolitische Befunde

In diesem Abschnitt werden wichtige verteilungs- und gerechtigkeitspolitische Befunde aktualisiert und knapp umrissen, um den verteilungspolitischen Status quo darzustellen. Diese Zusammenfassung basiert auf umfangreichen Bestandsaufnahmen des IW; dort finden sich auch die empirischen Fundstellen für die nachfolgenden Thesen (Beznoska et al., 2016; Anger/Geis, 2017; Niehues, 2017). Die Bestandsaufnahme bildet damit den Ausgangspunkt für die in Abschnitt 3 diskutierten Herausforderungen. Soweit dies nicht anders vermerkt wird, bildet das Jahr 2005 – als das Jahr, indem die Agenda 2010 wirksam wurde – den Vergleichszeitpunkt.

(1) Im wissenschaftlichen Verteilungsdiskurs ist es unbestritten, dass sich die Einkommensungleichheit in Deutschland zwischen dem Ende der neunziger Jahre und etwa 2005 merklich erhöht hat – wie in vielen anderen Industrienationen auch. Seither stellt sich die Entwicklung in Deutschland allerdings anders dar: Zwischen den Jahren 2005 und 2014 stieg das verfügbare Realeinkommen der oberen 10 Prozent nur um 0,9 Prozent, das der unteren 10 Prozent um 1,1 Prozent und der unteren 40 Prozent um 1,9 Prozent. Die Gruppe vom 5. bis zum 9. Dezil profitierte mit einem Zuwachs von 5,9 Prozent am stärksten. Der Gini-Koeffizient der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen hat sich seit 2005 nicht statistisch signifikant verändert. Im internationalen Vergleich ist Deutschland weiterhin eines der Länder mit **mäßiger Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen**.

(2) Eine **ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Markteinkommen** und somit den Einkommen vor staatlicher Umverteilung durch Abgaben, Renten und Transfers. Hier liegt der Gini-Koeffizient des Jahres 2014 sogar leicht unterhalb des Niveaus des Jahres 2005. Allerdings ist die gemessene Höhe der Ungleichheit der Markteinkommen im internationalen Vergleich hierzulande auf den ersten Blick vergleichsweise hoch und vergleichbar mit dem Niveau in den USA. Dies liegt aber vor allem an der Umverteilungswirkung der gesetzlichen Rentenversicherung: Während viele ältere Deutsche bereits eine gesetzliche Rente beziehen, arbeiten US-Amerikaner in der Regel länger und erzielen ein Markteinkommen – sobald Renten in die Betrachtung einbezogen werden, kennzeichnet sich Deutschland durch eine wesentlich gleichere Einkommensverteilung als die der USA (Fischer/Niehués, 2016).

(3) Auch bei der **Höhe der Lohnungleichheit liegt Deutschland im Mittelfeld** der Industrienationen – und ist dabei keineswegs vergleichbar mit den großen Lohndifferenzialen der USA. Darüber hinaus ist auch hier positiv anzumerken, dass sich nach einem erkennbaren Anstieg der Lohnungleichheit um die Jahrtausendwende bereits vor der Einführung des Mindestlohns eine Trendwende andeutete. In den letzten Jahren konnten insbesondere die Geringverdiener überdurchschnittliche Lohnzuwächse verbuchen, die Lohnungleichheit insgesamt zeigt einen leicht rückläufigen Trend (Brenke/Kritikos, 2017).

(4) Obwohl die Ungleichheit in Deutschland in der langen Frist seit der Wiedervereinigung gestiegen ist, gibt es **keine dämpfenden Effekte auf das Wirtschaftswachstum**. Die gute Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland hat zusammen mit der stärkeren Entwicklung der Reallöhne die wirtschaftliche Entwicklung stabilisiert. Deutschland gehört zu den Ländern, in denen das Niveau an Umverteilung bereits so hoch ist, dass bei einer weiteren Ausweitung mit negativen Effekten auf das Wachstum zu rechnen ist (Kolev/Niehués, 2016).

(5) Das **deutsche Steuer- und Transfersystem** verteilt in erheblichem Maße Einkommen um und **trägt relativ zielgenau** zum gewünschten **sozialen Ausgleich** bei. Die ungleich verteilt Markteinkommen werden so in sehr viel weniger ungleich verteilte Nettoeinkommen übersetzt. Die Belastung der Einkommen mit Steuern und Abgaben steigt konsistent mit der Höhe des Einkommens an. In Deutschland werden mehr als 20 Prozent der Einnahmen aus der Einkommensteuer von einem Prozent der Steuerpflichtigen aufgebracht, die oberen 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen tragen rund 55 Prozent des Aufkommens.

(6) Bei der Entwicklung der **relativen Einkommensarmut** zeigt sich seit dem Jahr 2005 eine **annähernd stabile Entwicklung**. Von dem erkennbaren leichten Anstieg der Armutsgefährdungsquote innerhalb der letzten Jahre ist nahezu ausschließlich



die Bevölkerung mit Migrationshintergrund betroffen. Wie eine Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) gezeigt hat, liegt das Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund weiter unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung und hat sich seit dem Jahr 2011 nicht verändert (Seils/Höhne, 2016). Ähnliches gilt für das Armutsrisiko von Kindern, das sich ebenfalls nur für Kinder mit Migrationshintergrund erhöht hat.

(7) Die **Vermögen sind in Deutschland deutlich ungleicher verteilt als die Einkommen**. Einkommen und Vermögen sind stark korreliert, zwei Drittel der Vermögen werden durch Einkommen generiert. Doch auch für die Vermögensverteilung gilt, dass sie sich in der vergangenen Dekade nicht weiter verschlechtert hat. Allerdings ist die Einordnung des Ausmaßes an Vermögensungleichheit im internationalen Vergleich schwer, weil die Daten unter anderem durch die fehlende Berücksichtigung von Anwartschaften aus staatlichen Altersvorsorgesystemen verzerrt sind. Bei Berücksichtigung der gesetzlichen Altersvorsorgeansprüche sinkt der Gini-Koeffizient von 0,785 auf 0,594 (Bönke et al. 2016) Auch die niedrige Wohneigentumsquote schlägt sich negativ nieder. Dass in Deutschland niedrigere private Nettovermögen aufgebaut werden als in den meisten europäischen Ländern, ist auch eine Folge davon, dass das gut ausgebaute Steuer- und Sozialversicherungssystem gerade für einkommensschwächere Haushalte die Anreize und Möglichkeiten zur privaten Vermögensbildung dämpft.

(8) Die **Bildungsaufstiegschancen haben sich nicht verschlechtert**: Der vielfach zitierte sinkende Anteil von Nichtakademikern unter den Studierenden ist Folge davon, dass es im Zeitverlauf weniger Kinder von Nichtakademikern und einen steigenden Anteil an Kindern von Akademikern gibt. Misst man dagegen, welcher Anteil der Kinder von Nichtakademikern ein Studium absolviert, zeigt sich eine deutliche Verbesserung der Aufstiegsperspektive: Zuletzt erreichten etwa zwei Drittel der Personen aus Akademikerhaushalten einen Hochschulabschluss, gleichzeitig stieg auch der Anteil junger Akademiker aus Nichtakademikerhaushalten von im Durchschnitt 18,6 Prozent in den Jahren 2000 bis 2002 auf 27,2 Prozent im Jahr 2015. Auch die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler haben sich in den letzten Jahren verbessert. Der Anteil der PISA-Risikogruppe, also derjenigen Jugendlichen, die in der PISA-Erhebung nur die Kompetenzstufe I oder weniger erreicht haben, hat sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt. Während die PISA-Risikogruppe im Lesen im Jahr 2000 noch 22,6 Prozent betrug, verringerte sie sich bis zum Jahr 2012 auf 14,5 Prozent. Zwischen den Jahren 2012 und 2015 ist jedoch wieder ein leichter Anstieg der Risikogruppe auf 16,2 Prozent zu verzeichnen. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen haben, deutlich von 86.600 (9,2 Prozent) im Jahr 2000 auf 47.400 (5,6 Prozent) im Jahr 2015 vermindert.

Im Vergleich zum Jahr 2014 ist jedoch auch hier wieder eine leichte Zunahme zu verzeichnen.

(9) Die **Qualität der Arbeit hat sich verbessert**: Arbeitnehmer in Deutschland sind überwiegend in qualitativ guten Beschäftigungsverhältnissen tätig, die Arbeitszufriedenheit erreicht ebenso Höchstwerte wie die Beschäftigungssicherheit und die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses. Mehr als vier Fünftel der mehr als vier Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze seit dem Jahr 2005 entfallen auf sozialversicherte Beschäftigung. Zwar arbeiten rund 20 Prozent der abhängig Beschäftigten in sogenannten „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen, doch ist atypische Beschäftigung keineswegs per se schlechte Beschäftigung. Dieser Sektor nahm auch nicht auf Kosten des Normalarbeitsverhältnisses zu, sondern er wuchs durch die Integration eines Teils der bisher ökonomisch inaktiven Bevölkerung in den Arbeitsmarkt.

(10) Die **Lohnentwicklung in Deutschland ist bereits seit 2008/2009 wieder expansiv**. Dies hat sich auch in der Entwicklung der Lohnquote niedergeschlagen. Sie stieg von 65,5 Prozent im Jahr 2008 auf 68,2 Prozent im Jahr 2014 an. Auf diesem Niveau hat sie sich zuletzt eingependelt. Im Jahr 2016 lag die Lohnquote bei 68,0 Prozent. Die Reallöhne sind seit dem Jahr 2008 nahezu kontinuierlich gestiegen. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich seit dem Jahr 2008 ein tariflicher Reallohnzuwachs von 8,1 Prozent, effektiv sind die Reallöhne in diesem Zeitraum sogar um 11,6 Prozent gestiegen. Diese positive Reallohnentwicklung hat im Zusammenspiel mit dem anhaltenden Beschäftigungsaufbau dazu geführt, dass sich der private Konsum zu einer tragenden Säule des Aufschwungs entwickelt hat. Die anhaltende Lohnzurückhaltung hat damit eine doppelte Dividende erzielt und einerseits zur Schaffung vieler Arbeitsplätze und andererseits zu einem stabilen Wirtschaftsaufschwung beigetragen.

(11) Die **Befristungsneigung ist seit mindestens 10 Jahren weitgehend unverändert**. Sachgrundlose Befristungen werden überwiegend in der Privatwirtschaft eingesetzt. Ein Grund dafür ist, dass Betriebe Rechtsunsicherheiten, die mit einer Sachgrundbefristung verbunden sind, vermeiden wollen. Eine andere Ursache ist, dass Unsicherheit über die zukünftige Geschäftslage nicht als Sachgrund zählt. Dieses Problem kennt der öffentliche Dienst nicht, hier besteht ein universal anwendbarer Befristungsgrund, sodass die sachgrundlose Befristung in vielen Fällen nicht erforderlich ist. Im Branchenvergleich zeigt sich, dass Befristungen überdurchschnittlich häufig im öffentlichen Dienst vorgenommen werden.

(12) Die **durchschnittliche Entgeltlücke ist kein valider Indikator** für die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern. In Deutschland beträgt die durchschnittliche unbereinigte Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im Jahr 2016 rund 21 Prozent, sie ist zuletzt leicht gesunken. Wesentlich aussagekräftiger ist die bereinigte Lohnlücke, die im Jahr 2014 rund 6 Prozent betrug. Der weitaus größte Anteil der Entgeltlücke kann durch nachvollziehbare Faktoren erklärt werden wie etwa Berufswahl, Branchenzugehörigkeit und Arbeitszeit. Könnten weitere Faktoren berücksichtigt werden, wie etwa persönliche Präferenzen oder die individuelle Risikoneigung, ist davon auszugehen, dass die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede fast vollständig erklärt werden können.

### 3. Gerechtigkeitspolitische Defizite

Ungeachtet dieser Indikation für eine durchgängige Stabilisierung und Verbesserung zentraler verteilungspolitischer Kennziffern hat in der längeren Frist – seit 1991 jedenfalls – die Spreizung der Markteinkommen zugenommen (Abbildung 1). Dahinter steht zum einen eine stärker denn je vom Qualifikationsniveau bestimmte Entwicklung (Digitalisierung, Technisierung), zum anderen eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur (mehr Alleinerziehende resp. Einelternfamilien, mehr Personen mit Migrationshintergrund, mehr Rentner und Studenten, Abkehr vom Alleinverdienermodell, mehr Zweitbeschäftigungen, verändertes Heiratsverhalten). Aus der Begleitforschung zum 5. ARB geht zudem hervor, dass Arbeitslose, Alleinerziehende, Nichterwerbstätige, Ausländer mit Migrationshintergrund, alleinlebende Männer, aber auch Paare mit drei oder mehr Kindern deutlich überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten aufweisen (BMAS, 2015, Abb. A2.6).

Gerade weil eine umfassende Analyse der verschiedenen Ursachen einer tendenziell zunehmenden Spreizung von Einkommen und deren relative Bedeutung für diesen Befund noch aussteht, sollten Gerechtigkeits- und Verteilungsdebatten im differenzierten Therapiemodus geführt werden<sup>1</sup>. Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Hinweise werden im Folgenden drei Befunde näher betrachtet, die gerade im

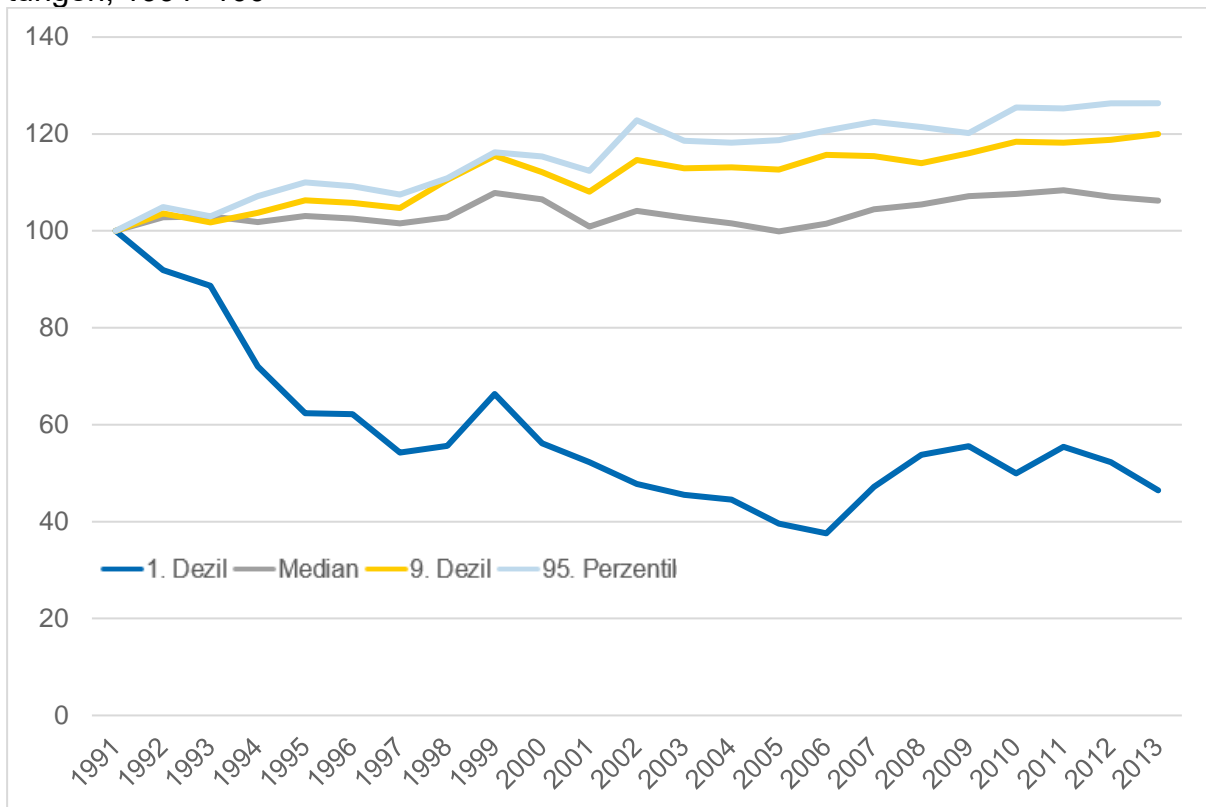
---

<sup>1</sup> Zu dieser Nüchternheit sollten auch folgende grundsätzlichen Erwägungen beitragen: 1) Armut und Armutsrisiko dürfen für eine zielgruppengenaue Politik nicht gleichgesetzt werden. Die Armutsrisiken umfassen etwa auch die Bevölkerungsgruppen der Studierenden und Auszubildenden. 2) Relative Einkommensarmut bedeutet nicht absolute Armut. Mit steigendem Wohlstand steigen auch das Medianeinkommen und die Armutsrisikoschwellen. Die Quoten materieller Entbehrung liegen daher deutlich niedriger als die Armutsrisikoquoten. 3) Im Spiegel des Bezugs von Grundsicherungsleistungen als dem definierten soziokulturellen Existenzminimum ergibt sich ein deutlich geringeres Maß an Einkommensarmut (ca. 6 Mio. Bezieher ALG II, ca. eine Mio. Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung, 0,4 Mio. Empfänger von HLU-Sozialhilfe und 1,4 Mio. Hilfeempfänger nach Kapitel 5 bis 9 SGB XII) als nach dem 60 Prozent-Kriterium, obgleich „Hartz IV“ den Kreis der Anspruchsberechtigten

Licht der Stabilisierung des verteilungspolitischen „Big Picture“, aber auch der sehr guten Arbeitsmarktlage generelle Fragen jenseits der Einzelfallgerechtigkeit aufwerfen:

### Abbildung 1: Markteinkommen

Preisbereinigt mit dem Verbraucherindex; Einkommen vor Steuern und Transferleistungen; 1991=100



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf Grundlage SOEP v31, JG 2015/2016

- Warum gelingt es **erstens** nicht, die Langzeitarbeitslosigkeit stärker als bereits geschehen zurückzuführen?
- Warum geht **zweitens** die längerfristige Spreizung von Markteinkommen nicht wieder stärker zurück und nimmt die Aufstiegsmobilität nicht strukturell zu, obwohl die Arbeitslosigkeit als das größte relative Armutsrisiko sich seit 2005 nahezu halbiert hat?
- Warum gibt es **drittens** auch mehr als 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung zwischen West und Ost und auch innerhalb von Bundesländern immer noch sehr ausgeprägte regionale Disparitäten?

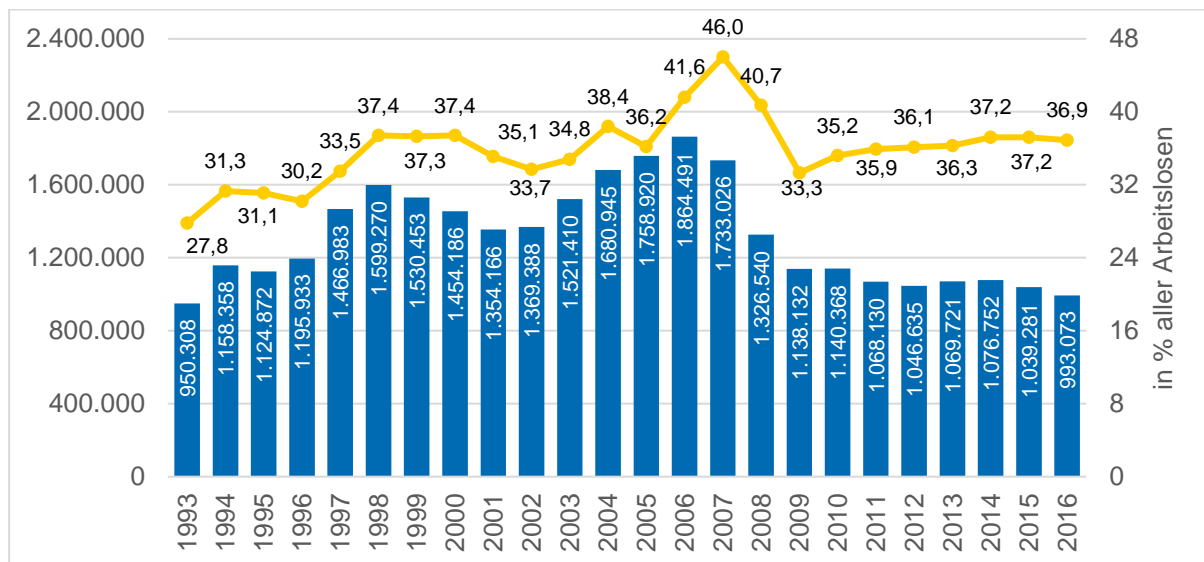
---

von Grundsicherungsleistungen per Saldo ausgeweitet hat. Hingegen hat sich die Anzahl der „working poor“, also der vollzeitbeschäftigten ALG II-Bezieher, mehr als halbiert und beträgt nur noch weniger als 200.000.

### 3.1 Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland ist im vergangenen Jahr erstmals seit 1993 wieder unter die Marke von einer Million gesunken (Abbildung 2). Gegenüber dem Höchststand von knapp 1,8 Millionen im Jahr 2006 ist sie damit um rund 800.000 zurückgegangen. Allerdings steigt ihr Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit seit 2009 wieder an und beträgt etwa 37 Prozent. In den letzten Jahren ist – trotz allgemein guter Arbeitsmarktentwicklung – nur noch ein geringfügiger Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit beobachtbar.

**Abbildung 2: Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland**



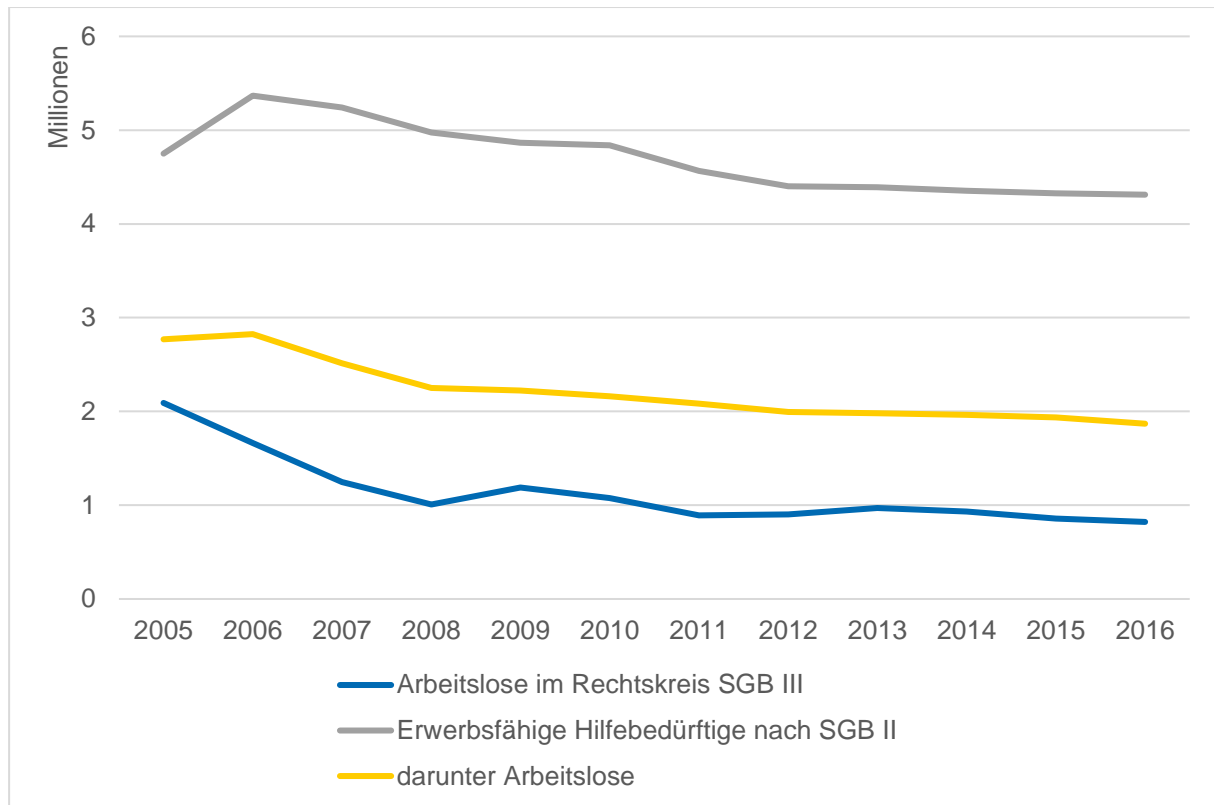
Quelle: Bundesagentur der Arbeit

Dieser Befund geht einher mit der Beobachtung, dass auch die Anzahl der Leistungsbezieher im Rechtskreis SGB II weniger stark zurückgeht als im Rechtskreis SGB III (Abbildung 3). Von den insgesamt 4,4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählen rund 2,8 Millionen zu den Langleistungsbeziehern, die innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate Grundsicherungsleistungen bezogen hatten. Offenbar gibt es einen quantitativ bedeutsamen und nur langsam schrumpfenden Personenkreis, der trotz guter Rahmenbedingungen nicht den Weg aus der Transferabhängigkeit findet.

Daher gibt es eine öffentliche Diskussion um eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik, die an grundsätzliche Fragen stößt. Diese haben mit der Finanzierung der Rechtskreise SGB II und SGB III, dem Charakter der Arbeitslosenversicherung und neuen Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu tun. Gleichzeitig ist dies auch eine Leitbildebdebatte darüber, in welchem Umfang und an wen ein

aktivierender Sozialstaat Unterstützungsangebote machen soll, um dauerhafte Inaktivität von prinzipiell erwerbswilligen und erwerbsfähigen Personen zu vermeiden.

**Abbildung 3: Arbeitslose nach Rechtskreisen**



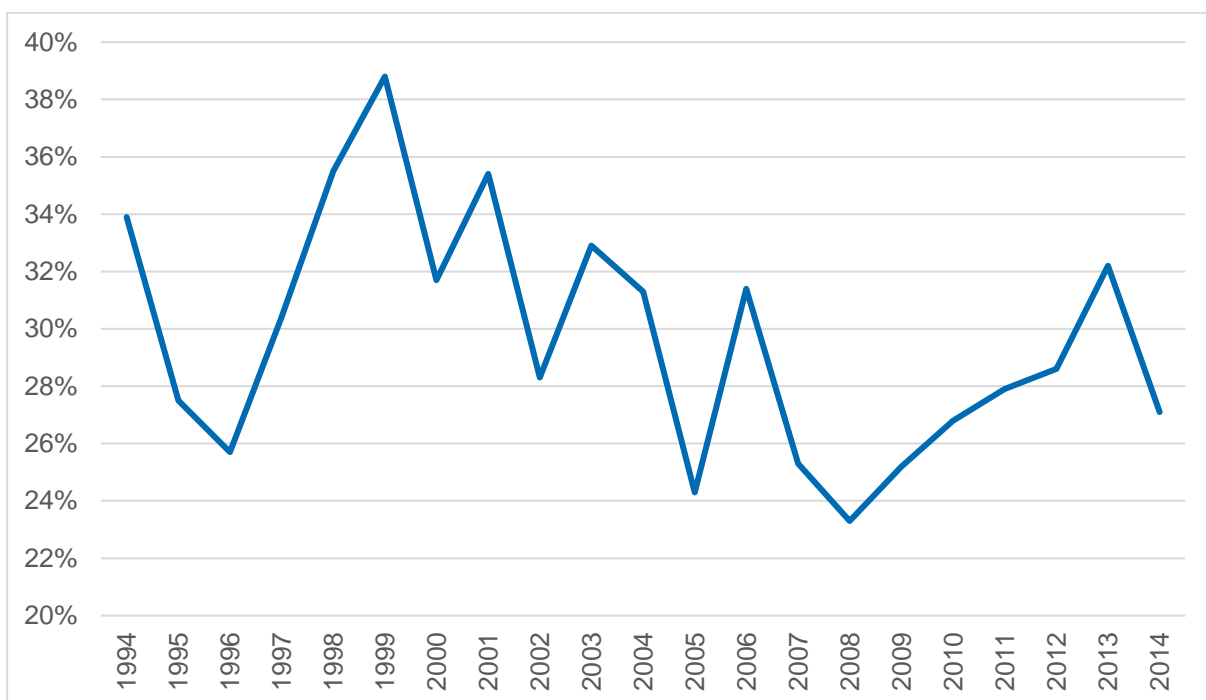
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

### 3.2 Stagnierende Aufwärtsmobilität

Wenn Chancen auf einen sozialen Aufstieg vorhanden sind, können größere Ungleichheiten als weniger problematisch bewertet werden. Dies gilt vor allem für den Aufstieg aus den unteren Einkommensschichten. Empirische Befunde auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels zeigen, dass Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor sehr wohl vorhanden sind (Schäfer/Schmidt, 2017). Immerhin gut ein Viertel der Geringverdiener schafft den Sprung über die Niedriglohnschwelle. Während im Zeitverlauf der Anteil der Aufsteiger bis etwa zum Jahr 2008 tendenziell rückläufig war, zeichnet sich seitdem wieder ein leicht steigender Trend ab. In Bezug auf die Einkommensmobilität, bei der neben dem Erwerbseinkommen weitere Komponenten des Haushaltseinkommens berücksichtigt sind, kann rund ein Drittel der armutsgefährdeten Personen innerhalb eines Jahres aus der untersten Einkommensschicht aufsteigen. In einem Zeitraum von zehn Jahren sind es sogar 58 Prozent.

Indes ist im Trend für die Einkommensmobilität keine positive Entwicklung in der Aufstiegshäufigkeit zu erkennen. Die soziale Mobilität hat sich im Zeitverlauf kaum verbessert (Schäfer et al. 2013), obwohl die Situation am Arbeitsmarkt mit Höchstständen bei Beschäftigung und offenen Stellen außerordentlich günstig ist (Abbildung 4). Völlig offen ist zudem, wie sich die notwendige Integration vieler Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt auf die weitere Entwicklung der sozialen Mobilität auswirken wird. Auch die Effekte des Mindestlohns sind in den bisherigen Befunden zur Aufwärtsmobilität noch nicht enthalten.

**Abbildung 4: Aufstiegsquote aus dem Niedriglohnsektor, in Prozent**



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln; SOEP v32

### 3.3 Defizite in der regionalen Konvergenz

Unter Konvergenzaspekten bietet die Entwicklung in Deutschland seit 1990 ein gemischtes Bild. Ein zügiger Abbau des starken ostdeutschen Rückstands beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner fand nur in den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung bis ca. 1996 statt. Danach war die Lage durch ein verhaltenes Wachstum in Ostdeutschland wie Westdeutschland geprägt, wobei eine zögerliche Angleichung vornehmlich über Wanderungsbewegungen stattfand: Da fortgesetzt Menschen aus strukturschwachen ostdeutschen Regionen in die westdeutschen Wirtschaftszentren abwanderten, gab es weiterhin eine leichte Konvergenz der Wirtschaftskraft je Einwohner (Röhl, 2014).

Goecke und Hüther (2016) zeigen für die EU-Ebene eine deutliche Konvergenz osteuropäischer Regionen zum europäischen Durchschnitt von 2000 bis 2011. Für Ostdeutschland zeigt sich ein gemischtes Bild: Mehreren ostdeutschen Regionen – abgegrenzt auf Kreisebene – wie zum Beispiel Ostsachsen sowie Teilen Thüringens und Brandenburgs ist ein überdurchschnittliches Wachstum des BIP je Einwohner gelungen, während die meisten ostdeutschen (und fast alle westdeutschen) Kreise langsamer als der europäische Durchschnitt gewachsen sind. Diese Zahlen sagen allerdings nur wenig über die Konvergenz innerhalb Deutschlands aus, da die höheren Wachstumsraten in den osteuropäischen Transformationsländern den europäischen Durchschnittswert positiv beeinflussen. Zudem werden die Pro-Kopf-Werte durch Wanderungsbewegungen beeinflusst: Viele der wachstumsstarken Regionen in Osteuropa und Ostdeutschland haben im Betrachtungszeitraum Bevölkerung durch Abwanderung in Richtung der EU-Wirtschaftszentren verloren, wobei generell vor allem junge Menschen auf der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz wandern. Für die Wirtschaftszentren führt daher die Pro-Kopf-Betrachtung zu einer Dämpfung des Wachstums, nicht einwohnerbasierte Wachstumsraten würden ihre wirtschaftliche Stärke besser wiedergeben.

Perspektivisch dürfte sich die zögerliche Konvergenz der Wirtschaftsleistung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland, die auch im Jahr 2016 ihre Fortsetzung fand, in den nächsten Jahren weiter verlangsamen. Da die Abwanderung inzwischen angesichts der stark verbesserten Arbeitsmarktlage in fast allen ostdeutschen Landesteilen gestoppt ist, entfällt ein statistischer Treiber für Veränderungen des Pro-Kopf-BIP. Weil zudem die gesellschaftliche Alterung weit schneller voranschreitet als in Westdeutschland, sodass die Anzahl der Erwerbspersonen bereits schrumpft und die Erwerbspersonen-Rentner-Relation sich schlechter entwickelt als im Westen des Landes, erscheint das Wachstumspotenzial begrenzt. Die mangelnde Konvergenz zwischen den deutschen Regionen hat zuletzt Zweifel daran aufkommen lassen, dass die grundgesetzlich angestrebte „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in



Deutschland (Art. 72, Abs. 2 Grundgesetz) noch ausreichend gewahrt ist (Deutscher Bundestag, 2017a; vgl. hierzu auch Röhl, 2005).

Hinzu kommt, dass sich in den Regionen der neuen Bundesländer weitere Risikofaktoren für die gesellschaftliche Entwicklung bündeln (Sachverständigenkommission, 2017, Kapitel III.3). Diese beziehen sich auf den immer noch hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, die ungünstige Altersstruktur der Erwerbstätigen, die weit unterdurchschnittlichen Demografie-Ersatzraten in den MINT-Qualifikationen, die überdurchschnittliche Bedeutung der Hochaltrigen sowie die weit unterdurchschnittliche Engagementquote (Bereitschaft zu freiwilligem bürgerschaftlichen Engagement). Diese Indikatoren unterlegen die zuvor entwickelte Aussicht auf einen Stillstand der Konvergenz mit einer gesellschaftlichen Struktur, die besondere Probleme bereiten dürfte. Es fehlen Kompensationskräfte aus der Gesellschaft in ihrer regionalen Bindung, um den Fliehkräften des Ökonomischen etwas entgegensetzen zu können. Das Risiko, dass in einzelnen Regionen der neuen Bundesländer, zumal fernab von den wirtschaftlichen Zentren und den Verkehrsnetzen, eine Lebensrealität des Abhängigseins entsteht, ist auch bei rückläufiger Arbeitslosigkeit entsprechend groß und begründet damit eine besondere regionalpolitische Herausforderung.

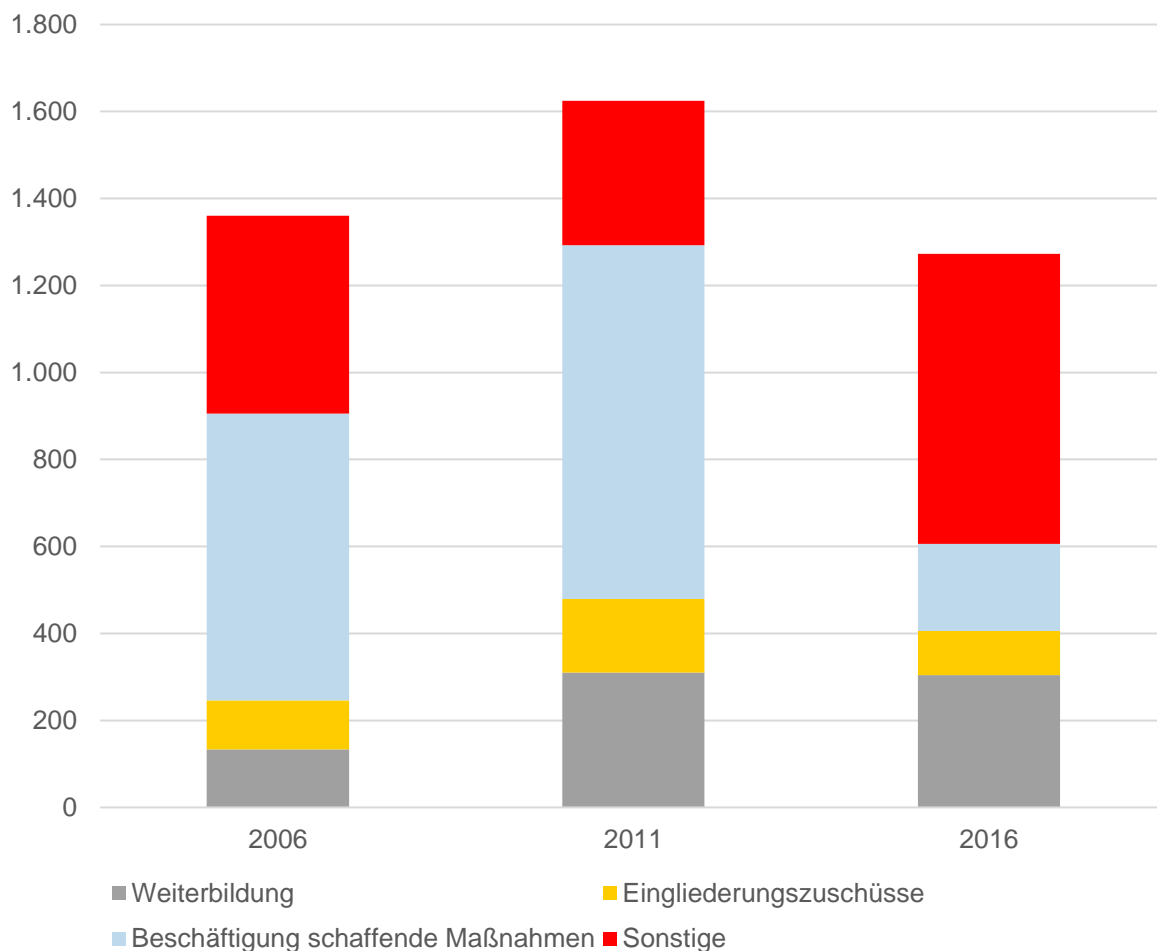
## 4. Handlungsfelder

### 4.1 Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Der weitaus größte Teil der Langzeitarbeitslosigkeit ist auf den Rechtskreis des SGB II konzentriert. Deshalb gibt es angesichts der insgesamt sehr guten Arbeitsmarktentwicklung eine Diskussion, ob es nicht eine **Unterfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik** vorrangig im Rechtskreis SGB II gebe. Grundsätzlich steht den Job-Centern und Optionskommunen weitgehend der gleiche Instrumentenkasten wie der SGB III-Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung. Der Unterschied besteht aber erstens in einem anderen Instrumenteneinsatz und zweitens in einer anderen Mittelausstattung. Der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik im SGB II-Segment lag lange Zeit stark im Einsatz von Arbeitsgelegenheiten. Noch 2011 entfiel die Hälfte der Ausgaben für SGB II-Eingliederungsleistungen auf Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, der Großteil davon für die sogenannten „Ein-Euro-Jobs“. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert, im Jahr 2016 lag der Anteil nur noch bei 16 Prozent. Mittlerweile sind mit 780 Millionen Euro die – meist kurzfristigen – Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen der größte Ausgabenposten. Auch die relative Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen ist gestiegen, sie beanspruchen gegenwärtig 24 Prozent des Budgets, während es vor zehn Jahren nur 10 Prozent waren.

Die – vor dem Hintergrund der Befunde von Evaluationsstudien durchaus sinnvollen – Umschichtungen im Instrumenteneinsatz müssen allerdings vor dem Hintergrund eines insgesamt sinkenden Mitteleinsatzes gesehen werden. Die Ausgaben für Eingliederungsleistungen sanken von 3,8 Mrd. Euro (2006) auf 2,4 Mrd. Euro (2016). Selbst wenn berücksichtigt wird, dass im gleichen Zeitraum auch die Anzahl der Hilfeempfänger zurückging, waren dennoch sinkende Pro-Kopf-Ausgaben zu konstatieren. Je Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II wurden 2006 rund 1.360 Euro für Eingliederungsmaßnahmen ausgegeben, 2016 waren es nur noch 1.270 Euro (Abbildung 5).

**Abbildung 5: Ausgaben für Eingliederungsleistungen im Rechtskreis SGB II  
In Euro je Arbeitslosen pro Jahr**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im Rechtskreis SGB III standen jährlich pro Arbeitslosen 740 Euro allein für Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung – mehr als das Doppelte des Budgets, das für SGB II-Arbeitslose ausgegeben wurde. Hinzu kommt, dass es im SGB II-Bereich

eine große Anzahl nicht-arbeitsloser Hilfeempfänger gibt, die ebenfalls einen Förderbedarf haben. Die vertretbare Reduzierung der Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten führte mithin nur zum Teil zu einer Umschichtung in andere Instrumente. Zu einem anderen Teil wurde eine Einsparung der Ausgaben insgesamt vorgenommen. Die Mittelreduzierung – die preisbereinigt noch stärker ausfällt – erfolgt vor dem Hintergrund, dass mit abnehmender Anzahl Hilfebedürftiger der Anteil der Fälle mit schweren, gegebenenfalls auch multiplen Vermittlungshemmnissen tendenziell zunimmt. Insofern wäre eine Erhöhung des Pro-Kopf-Budgets nicht nur angemessen, sondern auch ein Beitrag zu mehr horizontaler Gerechtigkeit zwischen den Arbeitslosen verschiedener Rechtskreise.

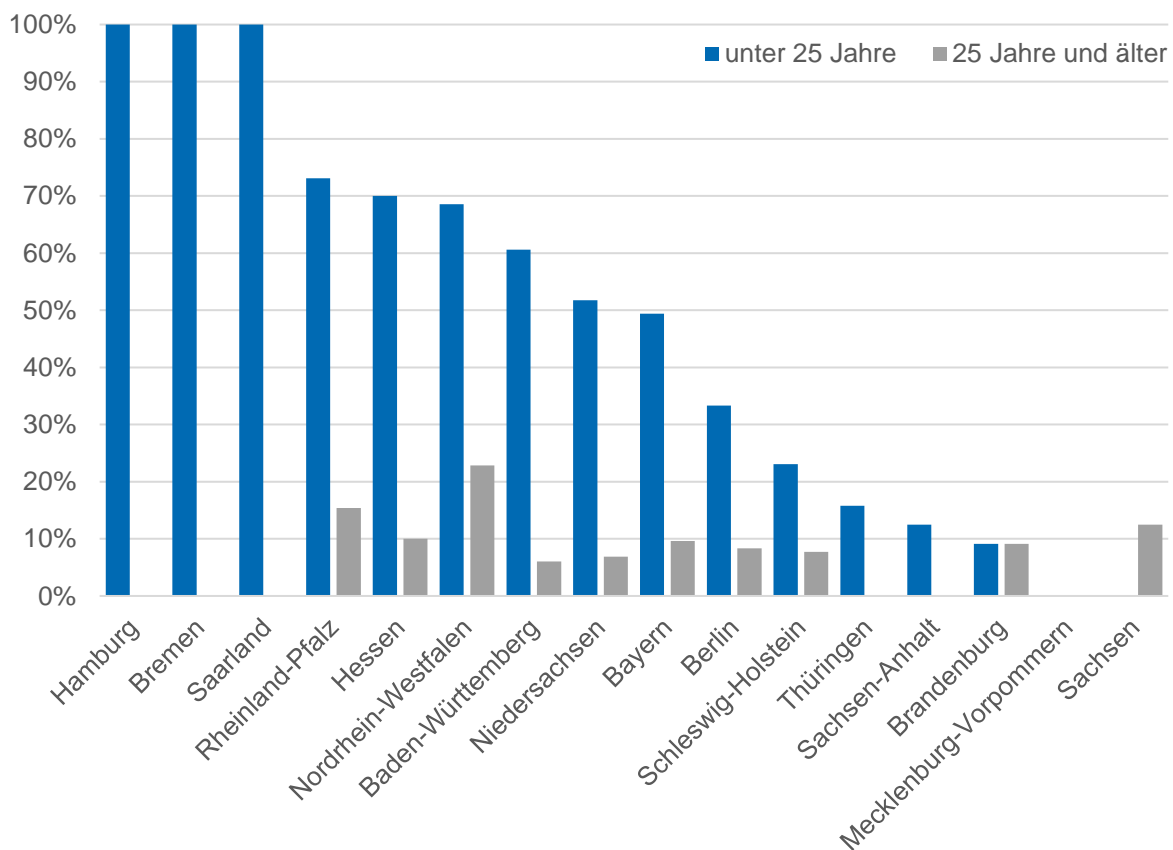
Auch vor dem Hintergrund, dass mittlerweile 69 Prozent der Arbeitslosen dem Rechtskreis SGB II zugeordnet sind, erscheinen Bestrebungen, die Ausstattung für Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis SGB III zu erhöhen – etwa für das Arbeitslosengeld Q – fehlgeleitet. Wichtiger erscheint es, den Rechtskreis SGB II angemessen mit Mitteln auszustatten. Wenn die Weiterbildung gestärkt werden soll, ergibt sich hier ein weites Betätigungsfeld. Da der Bund in der alleinigen finanziellen Verantwortung steht, könnte er dieses Ziel sogar ohne gesetzgeberische Aktivitäten selbst umsetzen. Dies gilt auch für die Eingliederungszuschüsse. Befristete Lohnsubventionen haben sich in der Evaluation als effektive Maßnahme erwiesen (Heyer et al. 2012; Wolff/Stephan, 2013). Es spricht wenig gegen eine finanzielle Stärkung dieses Instruments, insbesondere wenn es mit innovativen Gestaltungsoptionen unterlegt wird (vgl. z.B. Boss et al. 2009).

Die **Aktivierung von Arbeitslosen** durch „Fördern und Fordern“ war ein Kernelement der Hartz-Reformen. Aktivierung heißt, dass Arbeitslose immer wieder regelmäßig mit Angeboten konfrontiert werden. Im besten Fall sind dies Stellenangebote – wenn diese fehlen, kann es sich aber auch um Angebote für Fördermaßnahmen handeln. Ziel ist es unter anderem, eine Gewöhnung an den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Um diesen Ansatz glaubhaft umzusetzen, ist eine hohe Kontaktdichte mit angemessener Betreuung durch die Job-Center erforderlich.

Die Betreuungssituation ist in den einzelnen Job-Centern jedoch sehr unterschiedlich. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass überall eine ausreichende Kontaktdichte hergestellt wird. Der Gesetzgeber hat im Sozialgesetzbuch II einen Orientierungswert für das Verhältnis von für Integrationsaufgaben eingesetztem Personal und Leistungsberechtigten von 1:75 für Hilfebedürftige unter 25 Jahre und von 1:150 für ältere Hilfebedürftige festgelegt. Längst nicht alle Job-Center erfüllen diese Vorgabe. Insbesondere bei der Betreuung jugendlicher Leistungsempfänger wird die gesetzliche Vorgabe häufig verfehlt, wobei Job-Center in den westdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich schlecht abschneiden.

In einigen Kommunen ist die Differenz eklatant. So weisen etliche Job-Center Betreuungsrelationen von über 1:100 aus. Während darunter auch viele Gemeinden sind, in denen die Problemlage eher als niedrig einzuschätzen ist, können auch Job-Center mit hoher Arbeitslosigkeit die Vorgabe nicht einhalten. So kommen die Einrichtungen in Bremen-Stadt, Bochum oder Duisburg auf Betreuungsrelationen von 101, 92 beziehungsweise 90. In Nordrhein-Westfalen kommt erschwerend hinzu, dass hier ein vergleichsweise hoher Prozentsatz der Job-Center auch die Vorgabe bei den Älteren nicht erfüllt. Hingegen können in den neuen Bundesländern fast alle Job-Center die Vorgabe einhalten (Abbildung 6).

**Abbildung 6: Anteil der Job-Center, die die gesetzlich vorgegebene Betreuungsrelation verfehlen**



Stand: März 2016; ohne zugelassene kommunale Träger  
Quelle: Deutscher Bundestag, 2016b

Eine Verbesserung der Betreuungsrelationen – insbesondere, aber nicht nur bei Jugendlichen – könnte nicht nur einen Beitrag für mehr Chancengleichheit schaffen. Sie wäre auch und vor allem ein Beitrag zur besseren Integration für eine Personengruppe, die traditionell Schwierigkeiten mit der Wiedereingliederung hat. Dass eine

verbesserte Betreuung einen positiven Effekt auf die Übergangswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt hat, kann die Evaluation des Modellprojekts „Berliner Job-Offensive“ zeigen, bei dem – allerdings eingeschränkt auf marktnahe Hilfeempfänger – in Berliner Job-Centern die Betreuungsrelation auf 1:100 verbessert wurde. Die Maßnahme hatte einen signifikanten positiven Effekt auf den Übergang in eine ungeforderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Außerdem verbesserte sich die Stabilität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse und die Abhängigkeit der Geförderten von Transferleistungen ging zurück. Der wesentliche Grund bestand in einer intensiveren und individuelleren Betreuung (Fertig, 2015).

Kritisch sind demgegenüber vier weitere Vorschläge zu sehen, die aktuell diskutiert werden. Bei dem Vorschlag, einen sogenannten „**sozialen Arbeitsmarkt**“ einzurichten, geht es um die Idee, Langzeitarbeitslosen, die vermeintlich keine Chance auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben, ein in hohem Maße durch Steuermittel gefördertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – voraussichtlich ganz überwiegend im kommunalen Bereich – anzubieten (SPD-Parteivorstand, 2013, 23). Der Plan basiert auf der Maßgabe, jedem Arbeitslosen ein Angebot machen zu können, weicht aber von dem bisherigen Paradigma ab, demzufolge alle arbeitsmarktpolitischen Bemühungen der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt dienen sollen. Beim sozialen Arbeitsmarkt steht demgegenüber der Teilhabegedanke im Vordergrund – was im Kern ein Gerechtigkeitsargument ist (zu früheren Initiativen in diese Richtung vgl. den nachstehenden Kasten).

#### **Kasten: Überblick über Projekte für die Integration von Langzeitarbeitslosen**

Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat auch eine Verschiebung in der Struktur der Arbeitslosen stattgefunden. Während der Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen 2005 wie 2016 zwar unverändert etwa bei 37 Prozent lag (siehe Abbildung 2), hat sich die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit von 63 auf 70 Wochen erhöht (Bundesagentur für Arbeit, 2016). Obwohl die Mehrheit der ehemals Arbeitslosen von dem beschriebenen Arbeitsmarktboom profitieren konnte, sind Langzeitarbeitslose demnach immer länger arbeitslos – und das, obwohl Arbeitslosengeld II-Empfänger in einem Alter von über 58 Jahren, denen über 12 Monate keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde, in der Arbeitslosenstatistik nicht berücksichtigt sind.

Dieser Befund hat eine Diskussion über alternative Maßnahmen hervorgerufen, mit denen Langzeitarbeitslose mittelfristig an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können. In verschiedenen Punkten setzt die aktuelle Diskussion auf den Konzepten von Snower (1994) und Spermann (1999) auf, die bereits in den 1990er Jahren eine öffentliche Förderung von Langzeitarbeitslosen in einem geschützten „sozialen Arbeitsmarkt“ gefordert hatten. Ein solcher Arbeitsmarkt hat grundsätzlich das

Problem, dass sogenannte Lock-In-Effekte auftreten können: Arbeitnehmer werden langfristig in einem subventionierten Beschäftigungsverhältnis alimentiert und verpassen den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt. Dem Spannungsfeld zwischen Fördern und Alimentieren müssen sich auch die aktuellen Vorschläge und Modellversuche stellen. Zudem hilft eine klare Zielgruppendefinition, die Treffgenauigkeit eines entsprechenden Programms zu verbessern.

Der Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern: Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ fordert insbesondere die Länder auf, weitere Vorschläge zu unterbreiten und Modellprojekte zu fortzuführen (BMAS, 2014). In Nordrhein-Westfalen hat ein solches Projekt bereits im Jahr 2013 begonnen. Unter dem Namen „öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“ werden Langzeitarbeitslose durch Job-Coaches begleitet und gefördert (ESF/MAIS-NRW, 2016). Im Modellprojekt „Perspektive in Betrieben“ übernimmt die Bundesagentur für Arbeit in NRW, dem Saarland und Rheinland-Pfalz unter bestimmten Umständen bis zu 75 Prozent der Lohnkosten eines vormalig Langzeitarbeitslosen. Das baden-württembergische Projekt „Sozialer Arbeitsmarkt / Passiv-Aktiv Transfer“ richtet sich speziell an Arbeitslose mit einem Leistungsbezug von mehr als 36 Monaten und ermöglicht Zuschüsse zu den Lohnkosten. Anders als bei den Arbeitsgelegenheiten muss die Beschäftigung nicht zusätzlich oder im öffentlichen Interesse sein (IAB, 2012).

Auch Bundesministerin Nahles' Vorschlag zu einem neuen Weiterbildungsgesetz soll sich direkt an Langzeitarbeitslose richten und versucht, über Bildungsgutscheine die Teilnahmegebühren von Bildungsveranstaltungen zu bezuschussen und den Anreiz für Weiterbildung zu erhöhen (Bundesregierung, 2016). Die Parteien Bündnis 90/Die Grünen (2017) sowie Die Linke haben sich mit ihren Gesetzesentwürfen „Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung“ sowie dem „Fünf Punkte-Plan“ ebenfalls in die Debatte miteingebracht. Während die Grünen für einen zeitlich begrenzten Lohnkostenzuschuss von 100 Prozent plädieren, fordert Die Linke sogar eine unbegrenzte Subventionierung, also die dauerhafte Schaffung eines öffentlich finanzierten Arbeitsmarktes (zu früheren Evaluationen vgl. Kupka/Wolff, 2013).

Bei allen Vorschlägen sollte immer im Auge behalten werden, dass ein Umstieg in den ersten Arbeitsmarkt für den Arbeitnehmer attraktiv bleiben muss. Programme, die auf langfristige Förderung setzen, eine oberhalb des Marktlohns liegende Vergütung vorsehen oder ihre Zielgruppe unscharf oder zu weit definieren, verringern die Anreize, sich um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen, und könnten das Problem verschärfen anstatt einen Lösungsvorschlag anzubieten.

Gegen diese Renaissance öffentlich geförderter Beschäftigung sprechen mehrere Gründe. Die Evaluation hat erstens gezeigt, dass bei solchen Maßnahmen in erhebli-

chem Maße Lock-In-Effekte auftreten. Diese dürften umso größer ausfallen, je attraktiver die öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sind. Der avisierte soziale Arbeitsmarkt ähnelt konzeptionell eher den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als den – weniger generös ausgestatteten – Arbeitsgelegenheiten, sodass Teilnehmer nur wenig Anreize haben, sich um eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung einen Sinn haben kann, dann nur als Aktivierungsinstrument für Arbeitslose, die keine Nähe zum Arbeitsmarkt zeigen.

Die Erfahrungen mit der Implementation der Arbeitsgelegenheiten haben aber zweitens gezeigt, dass ein „dritter Arbeitsmarkt“ vor allem die Arbeitslosen anzieht, die durchaus eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten, weil sie grundsätzlich an einer Arbeit interessiert sind. Somit könnte die – empirisch ohnehin kaum zu realisierende – Zuordnung zu einer Gruppe vermeintlich nicht vermittelbarer Arbeitsloser zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden. Drittens ergänzt sich das fehlgeleitete Interesse der Arbeitslosen mit einem Interesse der Fallmanager der Job-Center, problematische Fälle konfliktarm und mit dem geringsten Aufwand in den sozialen Arbeitsmarkt abzuschieben. Viertens entsteht Konfliktpotenzial im Rahmen der föderalen Finanzverteilung. Wenn der Bund den sozialen Arbeitsmarkt finanziert und die Kommunen von den dort produzierten Dienstleistungen profitieren, entsteht ein Anreiz, den Budgetrahmen für den sozialen Arbeitsmarkt auch dann auszuschöpfen, wenn auf individueller Ebene keine sinnvollen Zuweisungen mehr erfolgen können. Fünftens ist der Zweck der sozialen Grundsicherung die Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen (§1 (2) SGB II). Die Zuweisung in ein Beschäftigungsverhältnis, das keine echte Arbeit ist, sondern solche nur simuliert, schwächt dagegen die Eigenverantwortung, die Abhängigkeit von staatlichen Einrichtungen würde weiter ausgebaut.

Ein weiterer neuer Vorschlag zur Reform der Rahmenbedingungen in der Arbeitslosenversicherung liegt mit dem sogenannten „**Arbeitslosengeld Q**“ vor (SPD, 2017), der zwei Kernelemente beinhaltet. Erstens wird vorgeschlagen, allen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III, die länger als drei Monate arbeitslos sind, einen Rechtsanspruch auf eine nicht nur kurzfristige Weiterbildung einzuräumen. Mit einem Gerechtigkeitsargument lässt sich der Vorschlag kaum begründen, da die Frage, ob und inwieweit die Arbeitsagenturen bislang nur in unzureichendem Maße Weiterbildungsmaßnahmen fördern, gar nicht erörtert wurde. Hinweise darauf ergeben sich keine. Vielmehr wurde in den letzten Jahren eine steigende Anzahl Arbeitsloser mit Weiterbildungsmaßnahmen gefördert: So gab es im März 2013 knapp 79.000 Teilnehmer an solchen Maßnahmen, während es im März 2017 mehr als 99.000 waren. Abgestellt wird vielmehr auf eine abstrakt hergeleitete Notwendigkeit von Weiterbildung im Kontext der Digitalisierung.

Die Idee impliziert, dass eine umfangreiche Weiterbildung für alle Arbeitslosen ein geeignetes Mittel zur Wiedereingliederung ist. Das kann kaum angenommen werden. Die meisten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III – auch solche, die länger als drei Monate arbeitslos sind – finden auch ohne Förderung der Arbeitsagentur eine neue Beschäftigung. Nur 28 Prozent aller Arbeitslosen, die eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt fanden, erhielten dabei eine Unterstützung der Arbeitsagentur, die über eine Potenzialanalyse und Beratung hinausging. Keinesfalls kann unterstellt werden, dass in jedem Fall ein Qualifikationsdefizit vorliegt. Nicht einmal die durch die Arbeitsagenturen ausgewählten Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen profitieren in jedem Fall von ihrer Teilnahme (Schäfer et al., 2014, 42).

Ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung würde zur Folge haben, dass viele nicht zielführende Maßnahmen konzipiert und gefördert würden, was seinerseits ein neues Gerechtigkeitsdefizit herbeiführt: Ineffektive Maßnahmen müssten in erheblichem Umfang von den Beitragszahlern finanziert werden. Würde jeder der knapp 400.000 Leistungsberechtigten eine Weiterbildung absolvieren, ergäben sich bei einem Durchschnittskostenansatz Gesamtmaßnahme-Kosten von rund zwei Milliarden Euro. Die Kosten wären noch höher, wenn – wie avisiert – keine kurzfristigen, sondern nur langfristige Maßnahmen gefördert werden. Dies wäre eine erhebliche Ausweitung des bisherigen Budgets für Weiterbildung, das 2016 bei unter 600 Millionen Euro lag.

Das zweite Kernelement des Arbeitslosengeldes Q ist der Wegfall der bisherigen hälftigen Anrechnung einer Weiterbildung auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Ein Arbeitslosengeldbezieher mit einer Anspruchsdauer von 12 Monaten kann gegenwärtig mit der Teilnahme an einer sechsmonatigen Weiterbildung seine Anspruchsdauer auf 15 Monate ausdehnen. Der Wegfall der hälftigen Anrechnung würde zu einer Anspruchsdauer von 18 Monaten führen. Im Extremfall könnte ein 59-Jähriger Arbeitsloser mit einer Anspruchsdauer von 24 Monaten mit Hilfe einer zweijährigen Weiterbildung auf 48 Monate Leistungsdauer kommen.

Die Idee einer Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zielt auf zwei Gerechtigkeitsargumente. Im Kontext des Rechts auf Weiterbildung soll die Motivation für eine berufliche Neuorientierung gesteigert und den Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen mehr Sicherheit gegeben werden. Der Ansatz unterstellt, dass Sicherheit durch eine längere Gewährung einer Lohnersatzleistung entstehen kann. Diese These muss in Frage gestellt werden. Ziel aller arbeitsmarktpolitischen Bemühungen ist die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Allein dadurch kann wirtschaftlicher Unsicherheit nachhaltig begegnet werden. Eine lange Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen stellt dieses übergeordnete Ziel jedoch in Frage. Es ist in



der Arbeitsmarktforschung gut belegt, dass eine lange Bezugsdauer die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert und der Gefahr der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub leistet (Schäfer, 2003). Je länger Arbeitslosigkeit dauert, desto stärker wirkt der damit verbundene Verlust von Humankapital, der gegebenenfalls schwerwiegender sein kann als der durch eine Weiterbildung erreichbare Zuwachs an Humankapital.

Als zweites Argument wird angeführt, dass eine längere Bezugsdauer für Ältere eine Frage der Gerechtigkeit sei, weil diese auch länger in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hätten. Diese Argumentation verkennt den Charakter der Arbeitslosenversicherung. Diese ist kein Sparvertrag wie die Gesetzliche Rentenversicherung, sondern versichert – ähnlich wie die Gesetzliche Krankenversicherung – ein laufendes Risiko. Wer lange eingezahlt hat, der hat auch lange den daraus resultierenden sozialen Schutz genossen – unabhängig davon, ob der Schadensfall Arbeitslosigkeit eingetreten ist oder nicht. Keine andere Risikoversicherung zahlt nach langer Versicherungsdauer höhere Leistungen. Dieses Vorgehen würde dem sogenannten Moral Hazard Vorschub leisten, demzufolge ein adverser Anreiz zur Schadensminimierung entsteht. Insofern würde der Vorschlag zu neuen Gerechtigkeitslücken führen. Wenn eine lange Schadensfreiheitsdauer entlohnt werden soll, sind risikoäquivalente Beiträge oder Beitragsermäßigungen geeignete Instrumente (Schäfer, 2006).

Ein weiterer aktueller Vorschlag (SPD, 2017) zur Reform der Arbeitslosenversicherung besteht in der **Erleichterung der Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld**. Gegenwärtig erwerben Beschäftigte einen Anspruch, die innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Der Vorschlag sieht vor, die Rahmenfrist auf drei Jahre zu verlängern und die erforderliche Vorbeschäftigungsdauer auf zehn Monate zu verkürzen. Vordergründig adressiert der Reformvorschlag ein Gerechtigkeitsdefizit, nämlich die Tatsache, dass es Beschäftigte gibt, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen, aber keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben. Dem wäre entgegenzuhalten, dass die Vorbeschäftigungsdauer versicherungsökonomisch eine Form der Selbstbeteiligung darstellt, die zur Vermeidung von Moral Hazard erforderlich ist (OECD, 2002, 251). Andernfalls würden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung Beschäftigungsverhältnisse vorübergehender Natur noch fördern.

Noch weiter gehend sind schließlich Überlegungen, die Arbeitslosenversicherung zu einer sogenannten **Arbeitsversicherung** umzubauen (BMAS, 2016). Die Grundidee besteht darin, der Bundesagentur für Arbeit neben der Administration der Arbeitslosenversicherung eine präventive Funktion zukommen zu lassen, indem sie eine – konkret noch zu definierende – Verantwortung für Weiterbildungsberatung und -för-

derung Beschäftigter erhält. Die Begründung basiert weniger auf einem Gerechtigkeitsargument als vielmehr auf den Herausforderungen, die sich aus dem künftigen Strukturwandel ergeben. Fraglich ist indes, ob die Bundesagentur die geeignete Stelle ist, über die Weiterbildungsnotwendigkeiten der Beschäftigten zu befinden. Ein Weiterbildungsbedarf kann am ehesten an der konkreten Arbeitssituation im Betrieb festgemacht werden. Im ungünstigsten Fall entsteht durch die Reform ein neues Gerechtigkeitsdefizit, weil nicht erforderliche oder fehlgeleitete Weiterbildungsmaßnahmen von der Versicherungsgemeinschaft finanziert werden müssen.

**Kasten: Handlungsempfehlungen für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt**

→ Mehr Mittel im Rechtskreis SGB II zur Förderung der horizontalen Gerechtigkeit zwischen Arbeitslosen bereitstellen (durch befristete Lohnsubvention; durch höhere Betreuungsdichte, insbesondere bei Jugendlichen)

## 4.2 Förderung der Aufstiegsmobilität

Zentrales gerechtigkeitspolitisches Ziel sollte die Erhöhung der Aufstiegs- und Einkommensmobilität sein. In diesem Kontext kommt der **Bildungspolitik** eine herausgehobene Bedeutung zu. Noch immer ist ein mittlerer Bildungsabschluss in Deutschland mit mittleren Einkommensperspektiven verbunden, mittlere und höhere Bildungsabschlüsse schützen in der Regel vor einem Abstieg aus der Mittelschicht. Ein mindestens mittlerer Bildungsabschluss kann aber nur erreicht werden, wenn die Weichen davor im Elementar- und Primarbereich richtig gestellt werden. Insbesondere die Stärkung der Ausbildungsreife ist daher ein zentraler Weg, um im unteren Bereich der Einkommensverteilung Verbesserungen zu erreichen.

Beim Versuch, die Chancengerechtigkeit und damit die Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg zu verbessern, sollte daher das Augenmerk vor allem der **frühkindlichen Bildung** gelten. Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qualitative Verbesserung des bestehenden Betreuungsangebots im Vordergrund stehen. Dazu sollte der Bildungsauftrag in Kindertageseinrichtungen durch verbindliche und bundesweit geltende Standards gestärkt werden. Bei vielen – insbesondere bildungsbenachteiligten – Kindern besteht oft ein erhöhter Förderbedarf im sprachlichen Bereich, für den die Phase vor dem Alter von sechs Jahren von besonderer Bedeutung ist, weil bis dahin entstandene Defizite direkt die weitere Schullaufbahn beeinflussen (Ehlich et al., 2007, 47).

Inzwischen werden in vielen Bundesländern bereits sprachdiagnostische Verfahren im Verlauf der Kindergartenzeit beziehungsweise vor der Einschulung durchgeführt,

die Teilnahme an diesen Sprachstandserhebungen ist in vielen Bundesländern mittlerweile Pflicht. Angesichts der in den einzelnen Bundesländern jedoch noch ganz unterschiedlichen Ausprägung von Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung müssen erkannte Risikogruppen flächendeckend durch Maßnahmen unterstützt werden, die ihre Wirksamkeit empirisch nachgewiesen haben. Der stärkere Bildungsauftrag und die individuellere Förderung der Kinder führen zudem zu höheren Anforderungen an die Beschäftigten, die entsprechend weiter zu qualifizieren sind.

Aber auch im **Schulsystem** sollten die Kinder und Jugendlichen besser als bislang gefördert werden. Dafür ist der weitere Ausbau der Schulen zu Ganztagschulen geeignet. Für Schüler aus bildungsfernen Schichten und solchen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Bildungsinfrastruktur verbunden mit einem höheren Lernmitteleinsatz zu besseren Bildungsergebnissen und größeren Bildungschancen führen kann (Krueger/Lindahl, 2001; Schneeweis, 2011). Insbesondere die Unterschiede der Qualität des außerschulischen Lernumfelds tragen zu systematisch schlechteren Lernergebnissen von Schülern aus bildungsfernen Schichten bei (Entwisle et al., 1997). Der Vorteil der Ganztagschule liegt in einer längeren gemeinsamen Lernzeit. Darüber hinaus sollte die Förderinfrastruktur in den Schulen ausgebaut werden. Die flächendeckende Einführung der Ganztagschule kann dazu beitragen, dass Schüler mit Bildungs- und Entwicklungsrückständen stärker individuell durch die Fachlehrer gefördert werden.

Einige Schüler sind daneben aber häufiger auch auf weitere Unterstützungsmaßnahmen angewiesen – insbesondere wenn Erziehungsdefizite im Elternhaus bestehen. In diesen Fällen sollten auch Schulpsychologen eingesetzt werden. Um die Anreize der Schulen und Lehrer zu erhöhen, jeden Schüler bestmöglich zu fördern, sollten darüber hinaus den Schulen mehr Entscheidungsfreiheiten eingeräumt werden. Diese Freiheiten sind jedoch mit einer Rechenschaftspflicht zu verbinden (Wößmann, 2011, 158 ff.). Um den Bildungserfolg jedes Schülers überprüfen zu können, ist die Vorgabe von verbindlichen Bildungsstandards hilfreich. Diese Bildungsstandards zielen auch darauf ab, die Anzahl der Bildungsabbrecher und die Anzahl der Schüler zu verringern, die der PISA-Risikogruppe zuzurechnen sind.

Besondere Probleme bei der Einkommenspositionierung ergeben sich zudem stets bei **Migranten** und Alleinerziehenden. Migranten weisen insbesondere dann eine geringere Bildungsrendite auf, wenn sie ihre Bildungsabschlüsse aus dem Ausland mitbringen. Für sie ist deshalb die Verwertung im Ausland erworbener Abschlüsse und damit deren Anerkennung im Inland zentral. Neben transparenten Verfahren zur Anerkennung sollten auch vermehrt Weiterbildungsangebote geschaffen werden, damit eventuell fehlende Kompetenzen nachgeholt werden können. Eine formale Anerken-

nung des ausländischen Abschlusses erhöht die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Arbeitsmarkteinstiegs aus der Arbeitslosigkeit um 50 Prozent (Brussig et al., 2009). Neben der Anerkennung ist vor allem für die zugewanderten Flüchtlinge auch der schnelle Zugang zu Sprachkursen wichtig. In diesem Rahmen ist positiv zu werten, dass diese Integrationskurse auch für Asylbewerber und Geduldete geöffnet wurden, bei denen absehbar ist, dass sie sich längerfristig im Land aufhalten.

Die gegenwärtige hohe Anzahl an Migrantenkidern in Deutschland stellt zudem neue Anforderungen an die Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Um die Sprachförderung zu realisieren und die vielen Flüchtlinge in der Schule optimal zu fördern, sind nicht nur entsprechend ausgebildete Lehrer, sondern auch zusätzliche Lehrerstellen notwendig. Die KMK ging Anfang September 2015 von rund 300.000 schulpflichtigen Flüchtlingen aus. Bei einer Schüler-Lehrer-Relation von 20 würden hierfür 15.000 zusätzliche Lehrer benötigt. Setzt man aufgrund des Integrations- und Förderbedarfs eine Relation von 1 zu 10 an, bestünde ein Bedarf von 30.000 zusätzlichen Lehrern. Potenzial dafür findet sich bei den Personen, die den Lehrerberuf erlernt haben, aber gegenwärtig nicht oder in einem anderen Beruf erwerbstätig sind.

Die Einkommensperspektiven von **Alleinerziehenden** werden durch fehlende Betreuungsangebote stark eingetrübt. Deshalb ist es entscheidend, den Zugang zum Arbeitsmarkt von Alleinerziehenden durch den weiteren Ausbau von Betreuungsangeboten zu verbessern. Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren ist in Deutschland sehr gut ausgebaut. Ausbaubedarf besteht bei der Betreuung der Kinder im Alter unter drei Jahren, auch wenn in den vergangenen Jahren in diesem Bereich deutliche Fortschritte erzielt werden konnten. Besonderes Augenmerk verdienen Kinder und Jugendliche aber auch in kinderreichen Familien. Das Armutsrisiko von Kindern ist deutlich höher als das von Rentnern. Das derzeitige System aus Steuern, Abgaben und Transfers bietet bisher keinen vollständigen Ausgleich für das Mehrkinderrisiko, der Familienleistungsausgleich ist nicht ausreichend ausgebaut. Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung sollte deshalb geprüft werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die jetzt beschlossene Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses für Alleinerziehende.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass mehr Bildungsinvestitionen – anders als gelegentlich behauptet – auch nicht mehr Umverteilung bei der Finanzierung dieser Ausgaben erfordern. Ohnehin sind die Bildungsausgaben die am stärksten expandierende Ausgabenkategorie der öffentlichen Haushalte gewesen. Der Ausbau der frühkindlichen Förderung, zusätzliche Ganztagschulen, eine bessere Integration von

Flüchtlingen und weitere Ausgaben zur Stärkung der Durchlässigkeit im Bildungsbe-  
reich benötigen eindeutig zusätzliche Ressourcen. Bezogen auf die Bildungsausga-  
ben ist daher für die beschriebenen Maßnahmen eine deutliche Ausweitung der rea-  
len Bildungsausgaben je Einwohner im Alter von unter 30 Jahren notwendig. Unter  
Berücksichtigung der aktuellen Migrationsströme aus dem Jahr 2015 nimmt die An-  
zahl der unter 30-jährigen Bevölkerung von 24,9 Millionen im Jahr 2016 zunächst auf  
knapp 24,8 Millionen im Jahr 2020 ab, danach sinkt sie auf 22,6 Millionen im Jahr  
2035. Für die nächsten fünf Jahre sollten die realen Bildungsausgaben folglich noch  
deutlich erhöht werden, da die Anzahl der Personen im Alter von unter 30 Jahren  
noch nahezu konstant bleibt. Dies ist im Rahmen bestehender Haushalte möglich.  
Danach sollten Qualitätsverbesserungen des Bildungssystems bei konstanten realen  
Bildungsbudgets pro Kopf aus der dann entstehenden demografischen Rendite fi-  
nanziert werden können.

Neben der Bildungspolitik können auch über die Steuer- und Abgabepolitik Auf-  
stiegsanreize beeinflusst werden. Dies betrifft zunächst eine mögliche Weiterentwick-  
lung der **Regeln zur geringfügigen Beschäftigung**. Das Ziel, einen Anstieg der  
Grenzbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle abzubauen, ist  
ökonomisch gut begründbar, wenngleich dieser Sprung seit der Einführung der Midi-  
Job-Regelung weit weniger stark ausfällt als davor. Diskutiert wird – motiviert durch  
eine fiskalische Perspektive möglicher Mehreinnahmen – eine ersatzlose Abschaf-  
fung der Minijob-Regelung. Dies ist aber bisher unzureichend begründet. Weder  
kann überzeugend dargelegt werden, dass Minijobs eine „Sackgasse“ darstellen, aus  
der kein Übergang in andere Beschäftigungsformen erfolgt, noch kann ein Beleg da-  
für erbracht werden, dass die geringfügige Beschäftigung an quantitativer Bedeutung  
gewinnt. Vielmehr ist die Anzahl der geringfügig Beschäftigten seit 2004 nahezu un-  
verändert und hat nichts zu dem ab 2006 einsetzenden Beschäftigungsaufbau beige-  
tragen. Am aktuellen Rand zeigt sich sogar ein Rückgang.

Expansiv war allein die Anzahl von geringfügig Nebenerwerbstätigen. Da diese seit  
den Hartz-Reformen nicht mehr zusammen mit dem Haupterwerb versteuert und ver-  
beitragt werden müssen, haben sie an Attraktivität gewonnen. Dies kann durchaus  
eine Fehlallokation zur Folge haben: Für Arbeitnehmer kann es aufgrund der steuer-  
und beitragsrechtlichen Privilegierung attraktiver sein, einem geringer produktiven  
geringfügigen Nebenerwerb nachzugehen, als die Arbeitszeit im eigentlich produktivi-  
tätsstärkeren Haupterwerb auszuweiten. In diesem Fall stellt diese spezifische Sozi-  
alversicherungskonstruktion einen Anreiz dar, Arbeitszeiten auf mehrere Jobs aufzu-  
teilen.

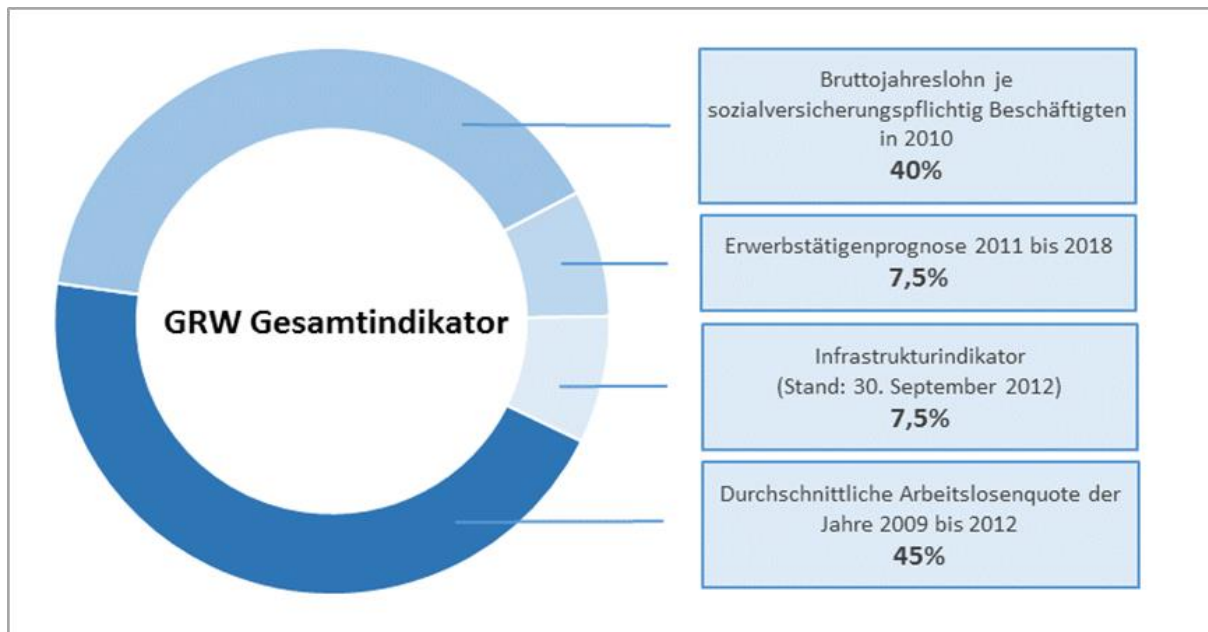
### **Kasten: Handlungsempfehlungen für die Förderung von Aufstiegsmobilität**

- Frühkindliche Bildung qualitativ und quantitativ ausbauen
- Ganztagschulen zur Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten stärken
- Förderinfrastruktur an Schulen ausbauen (auch Schulpsychologen)
- Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse fördern
- Sprachförderung für Migranten ausbauen
- Betreuungsangebote für Alleinerziehende stärken
- Ausbau des Kinderzuschlags zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung prüfen
- Grenzbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle abbauen
- Steuerliche Begünstigung für geringfügige Nebenbeschäftigung revidieren

### **4.3 Verringerung regionaler Disparitäten**

Das in Deutschland gültige Modell der Regionalpolitik zur Förderung schwächerer Regionen wurde vor etwa einem halben Jahrhundert entwickelt und seither nur graduell verändert. Es zielt im Kern auf Investitionszuschüsse für Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Regionen mit Entwicklungsdefiziten sowie, mit Einschränkungen, urbanen Regionen mit Problemen im Strukturwandel. Die Einschränkungen ergeben sich aus der Konstruktion des Indikators für die Festlegung der Förderregionen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalstruktur“ (GRW), der periphere Regionen begünstigt, sowie aus der Festlegung einer mit der EU abgestimmten Obergrenze für den Bevölkerungsanteil, der in den Genuss der GRW-Förderung kommt – derzeit 25,85 Prozent der deutschen Bevölkerung (Deutscher Bundestag, 2016a, 23). Jenseits dieser Förderregionen verbietet das EU-Beihilferecht Unternehmensbeihilfen, die über eine geringfügige Summe nach den „De minimis“-Regeln hinausgeht (vgl. Europäische Kommission, 2013). Abbildung 7 zeigt das Indikatorenset, nach dem die Förderwürdigkeit von Regionen in der GRW derzeit festgelegt wird.

**Abbildung 7: GRW-Indikatoren zur Festlegung der Fördergebiete**



Quelle: Röhl/Schröder, 2017; BMWi, 2016

Neben der von Bund und Ländern hälftig finanzierten GRW kommen in Deutschland regionale Fördermittel der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zum Einsatz. Deutschland muss jedoch zukünftig mit weniger Mitteln aus diesen beiden EU-Fonds auskommen, da deutsche Regionen durch den Beitritt ärmerer osteuropäischer Länder zur EU relativ wohlhabender geworden sind (Röhl/Schröder, 2017).

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 wurde das bewährte Modell der GRW-Förderung fast ohne Veränderung auf die neuen Bundesländer übertragen, die aufgrund ihres Entwicklungsrückstands und der großen Probleme auf dem Arbeitsmarkt flächendeckend als Fördergebiet eingestuft wurden. In den alten Bundesländern wurden die Fördergebiete entsprechend stark reduziert, da andernfalls ein zu großer Anteil der Gesamtbevölkerung in Fördergebieten gelebt hätte und auch, weil die Probleme der schwächeren westdeutschen Regionen im Vergleich zu denen der ehemaligen DDR als relativ gering erschienen. Insgesamt beliefen sich die Investitionszuschüsse der GRW für Unternehmen seit 1991 auf über 46 Milliarden Euro, hiervon wurden fast 90 Prozent in den neuen Bundesländern vergeben (vgl. BMWi, 2016; Röhl/Schröder, 2017).

Die GRW-Förderung hat einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau einer mittelständischen ostdeutschen Industrie nach dem Zusammenbruch der DDR-Produktionskombinate geleistet (Demary/Röhl, 2009), konnte aber bislang keinen Anstieg der Wirtschaftskraft in Ostdeutschland auf westdeutsches Niveau herbeiführen. Aufgrund

vielfältiger Unterschiede in den Unternehmensstrukturen (fast nur kleine und mittlere Unternehmen), der Landesstruktur (wenig Agglomerationszentren mit hoher Wirtschaftskraft und wertschöpfungsstarken Dienstleistungen) sowie im Innovationssystem (fehlende industriennahe Forschung und Entwicklung) verharret das ostdeutsche BIP je Einwohner bei ca. 70 Prozent des westdeutschen Durchschnitts (Röhl, 2014).

Strukturschwache ländliche Regionen in (Ost-)Deutschland werden immer stärker durch den demografischen Wandel mit einem starken Rückgang der Erwerbsbevölkerung bis hin zu einer generellen Arbeitskräfteknappheit und einer starken Überalterung geprägt sein. Für diese Problemlagen scheint das bisherige Instrumentarium der Regionalpolitik, das auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Unternehmensansiedlungen und Investitionsförderung setzt, kaum geeignet zu sein.<sup>2</sup> Demgegenüber ist vor allem in westdeutschen Städten mit erheblichen Strukturproblemen, speziell im Ruhrgebiet, die Arbeitslosigkeit seit der Trendwende auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt vor elf Jahren nur unterdurchschnittlich zurückgegangen, Kaufkraftarmut und strukturelle Probleme sind hier beträchtlich. Förderschwerpunkt der Regionalpolitik sind städtische Problemregionen jedoch bislang nicht.

Während die bisherige Fokussierung auf ostdeutsche Regionen in Anbetracht der wirtschaftlichen Schwäche gemessen anhand des BIP je Einwohner weiterhin vertretbar erscheint, ist sie bezogen auf das für die GRW maßgebliche Kriterium der regionalen Unterbeschäftigung zunehmend obsolet, zumal gerade die Regionen mit den höchsten Arbeitslosenquote die stärkste Abnahme erfahren. Ländliche Regionen in Deutschland sind nicht mehr besondere Problemfälle bezüglich der Arbeitslosigkeit. Gründe hierfür sind eigene Arbeitsplatzpotenziale, speziell in Ostdeutschland das bereits schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial sowie Pendelmöglichkeiten in städtische Regionen mit Arbeitskräftebedarf. Ausnahmen bilden nur peripher gelegene ostdeutsche Regionen wie zum Beispiel Vorpommern oder die Uckermark (Röhl/Schröder, 2017, 69).

Hinzu kommen zwei weitere Befunde: Betrachtet man zum einen anstelle des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner die Einkommensentwicklung unter Berücksichtigung regional unterschiedlicher Preise, also die regionale Kaufkraft, ist die Konvergenz erheblich weiter fortgeschritten als bei einem reinen Einkommensvergleich. Die Quote der kaufkraftarmen Bevölkerung liegt mit 16,8 Prozent in Ostdeutschland nur um 1,9 Prozentpunkte über dem westdeutschen Durchschnitt; das kaufkraftberei-

---

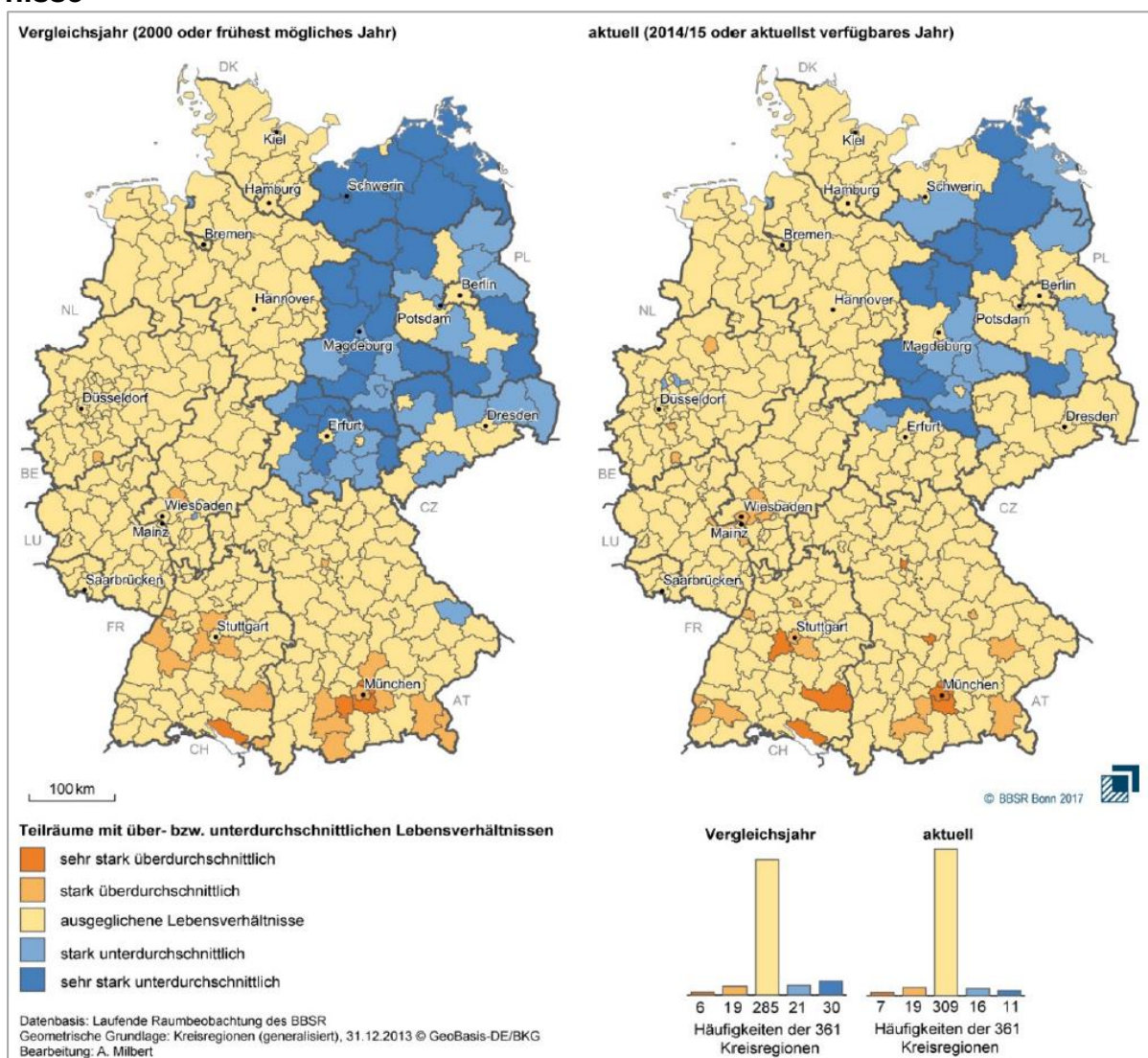
<sup>2</sup> Damit scheint die „klassische“ Regionalpolitik auch wenig geeignet, eine weitere Konvergenz des BIP je Einwohner herbeizuführen (vgl. S. 15): Konzernzentralen und hochwertige Dienstleistungen lassen sich nicht mit Investitionszuschüssen in die ostdeutsche Peripherie locken.



nigte Medianeinkommen (gemessen anhand des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens) ist mit 1.424 Euro (2014) um 9 Prozent niedriger als im Westen (Röhl/Schröder, 2017, 20, 29). Auch die Arbeitslosenquote ist in ostdeutschen Regionen in den letzten zwölf Jahren kräftiger gefallen als in westdeutschen Regionen (Deutscher Bundestag, 2017b, 6). Sie lag im April 2017 mit 7,7 Prozent um 43 Prozent über der westdeutschen Quote, während sie vor zwölf Jahren bei insgesamt deutlich höherer Unterbeschäftigung noch etwa doppelt so hoch war (Bundesagentur für Arbeit, 2017). In den nächsten Jahren werden sich die Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland voraussichtlich weiter einander annähern, da sich der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzial in den östlichen Ländern beschleunigt (Röhl/Schröder, 2017, 67).

Die Einbeziehung der kaufkraftbereinigten Einkommen sowie der durch die regionale Arbeitslosigkeit beeinflussten Beschäftigungschancen in die Analyse der regionalen Entwicklung führt zu einem positiveren Bild hinsichtlich der Konvergenzfortschritte in Deutschland. Dies zeigt sich auch beim spürbaren Rückgang der Anzahl der Kreisregionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen in Ostdeutschland seit dem Jahr 2000 (Abbildung 8; Deutscher Bundestag, 2017a, 7). Herrschten im Jahr 2000 noch in 30 ostdeutschen Kreisen sehr stark unterdurchschnittliche und weiteren 18 Kreisen stark unterdurchschnittliche Lebensbedingungen, so wiesen für den aktuellsten Beobachtungszeitraum 2014/2015 nur noch elf beziehungsweise zwölf Kreise die entsprechenden Merkmale auf. In den alten Bundesländern hat die Anzahl der Kreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen hingegen von drei auf vier zugenommen, da drei Ruhrgebietsstädte nun neu in diese Kategorie fallen. Ab 2020 wird die Anzahl der betroffenen ostdeutschen Regionen angesichts einer weiter verbesserten Arbeitsmarktsituation voraussichtlich weiter zurückgehen.

**Abbildung 8:**  
**Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse**



Quelle: Deutscher Bundestag, 2017a

Das Bild verändert sich allerdings wieder zuungunsten der neuen Bundesländer, wenn man die erwähnten demografischen Profildaten, die deutlich ungünstigeren Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement (BMFSFJ, 2016, 24 ff.), aber auch die Neigung zu rechtsradikalen politischen Kräften bedenkt (Göttinger Institut für Demokratieforschung, 2017)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Danach lässt sich für die neuen Bundesländer in besonderer Weise ein „Gefühl der kollektiven Benachteiligung ... gerade auch für die Identität als Ostdeutsche (gegenüber Westdeutschen) und weiter für die Identität als Deutsche (gegenüber den vermeintlich privilegierten MigrantInnen) identifizieren. ... Dieser Identitätskonflikt wirkt sich wiederum negativ auf die ohnehin defizitäre Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus aus“ (Göttinger Institut für Demokratieforschung, 2017, 193). „Insbesondere die sozioökonomisch schwächer gestellten FokusgruppenteilnehmerInnen zeigen sich verärgert darüber, dass das für öffentliche Einrichtungen und soziale Projekte benötigte Geld, das

Diese Befunde begründen eine besondere Herausforderung, die mit einer multiplen Strategie beantwortet werden sollte. Dazu gehören: (1) eine Arbeitsmarktpolitik, die Jugendlichen Bleibeperspektiven eröffnet – dies scheint angesichts zahlreicher unbesetzter Ausbildungsplätze und zunehmenden Fachkräftemangels in Ostdeutschland inzwischen gegeben –, (2) eine wirksame „Integration in ein intaktes Netz reziproker Anerkennungsbeziehungen“ (Göttinger Institut für Demokratieforschung, 2017, 201), (3) ein stärker responsiver und partizipativer politischer Diskurs, (4) die Entwicklung und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen vor Ort. Letzteres reicht „von der Etablierung einer Anerkennungskultur über die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung, einer Verbesserung von Informationsangeboten zu Ehrenamt und freiwilligem Engagement, der Schulung von Fachkräften, einer stärkeren Einbindung der lokalen Wirtschaft bis hin zur Stärkung der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen“ (Sachverständigenkommission, 2017, 33, besonders Kapitel III.1.5).

Besonders die Ansprache Jugendlicher gewinnt angesichts der demografischen Situation in den neuen Ländern eine große Bedeutung. Angesichts der schwachen finanziellen Ausstattung von Non-Profit-Organisationen in den neuen Ländern sollte wirtschaftliche Regionalförderung dies in einem erweiterten Ansatz mit einbeziehen. Denn: „Engagement ist Ausdruck und Ergebnis von Identifikation mit dem jeweiligen Lebensraum. Dies zeigte sich ... [in] unterschiedlichen historischen, politischen und kulturellen Kontexten“ (Sachverständigenkommission, 2017, 339). Dabei sollte eine regional und lokal differenzierte Engagementstrategie als Teil der Regionalförderung alle relevanten Bedingungen der kleinräumlichen Gestaltung adressieren: Mobilität, Katastrophenschutz, Gesundheit, Pflege und Sorge, Kultur sowie Sport (Sachverständigenkommission, 2017, Kapitel III.4). Damit rücken die Kommunalfinanzen als wichtiger Aspekt einer weit gefassten Regionalpolitik mit in den Fokus.

Die deutsche Regionalpolitik steht mithin vor einer grundlegenden Reform, einerseits durch das Betreten konzeptionellen Neulands und andererseits im Kontext bestehender, überkommener Systeme, hier für die Zeit ab 2020 (Untiedt et al., 2016). In diesen Zusammenhang gehört auch, dass der Solidarpakt im Jahr 2019 ausläuft. Daher öffnet sich aktuell ein Zeitfenster, städtische Regionen mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit deutlich stärker als bisher in der Fördersystematik zu berücksich-

---

in den vergangenen Jahren stets als „nicht verfügbar“ gegolten habe, nun für AusländerInnen ausgegeben würde, die nichts zur Erwirtschaftung dieser Gelder beigetragen hätten. ... Nun sind derartige wohlfahrtsschauvinistische Ressentiments keineswegs ein lediglich ostdeutsches Phänomen. Allerdings bieten die Sozialisationserfahrungen vieler ostdeutscher BürgerInnen kaum Anlass, dem beschriebenen Deprivationskomplex entgegenzuwirken“ (Göttinger Institut für Demokratieforschung, 2017, 194).

tigen. Die Anzahl der ostdeutschen Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand sinkt und konzentriert sich zunehmend auf Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die relativ bevölkerungsarm sind. Derzeit sind in Sachsen-Anhalt noch 71 Prozent der Bevölkerung betroffen, in Mecklenburg-Vorpommern sind es 58 Prozent, in Brandenburg 30 und in Thüringen 13 Prozent (Deutscher Bundestag, 2017a, 5). Das bevölkerungsreichste ostdeutsche Bundesland Sachsen weist keine Kreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen mehr auf. Vom Beobachtungszeitraum 2014/2015 der Daten für die rechte Karte in Abbildung 8 bis 2020 dürften weitere ostdeutsche Regionen den Status (sehr) stark unterdurchschnittlicher Lebensverhältnisse verlassen, sodass eine auf die besonders strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland fokussierte Förderung ab 2020 Mittel für eine Ausweitung der Förderung in westdeutschen Regionen mit großen Problemen im Strukturwandel frei macht.

Daher sollte die Regionalpolitik sowohl mit einer regionalwirtschaftlichen Engagementstrategie die besonderen Herausforderungen in den neuen Bundesländern annehmen als auch einen **Paradigmenwechsel** einleiten und in zentralen Bereichen von der Förderung für Ostdeutschland und einem auf eher ländliche Regionen zugeschnittenen Instrumentenkasten **zu einem gesamtdeutschen Fördersystem** übergehen, das städtische Regionen mit Strukturproblemen stärker berücksichtigt. Dies könnte über eine stärkere Gewichtung der Arbeitslosigkeit – möglicherweise mit besonderem Augenmerk auf Langzeitarbeitslosigkeit – im GRW-Indikator geschehen. Zudem könnte die Erwerbstätigenprognose durch eine Erwerbspersonenprognose ersetzt werden. Regionen, in denen die Anzahl der Erwerbstätigen aufgrund eines Mangels an Erwerbspersonen schrumpft, sind mit grundsätzlich anderen Problemlagen konfrontiert als Regionen mit einem Defizit an Arbeitsplätzen. Vor allem aber sollten die Maßnahmen zur Neugestaltung der Regionalpolitik ab 2020 Netzwerkeffekte stärken und Innovationen beziehungsweise Forschung und Entwicklung stärker berücksichtigen:

Die **Vernetzung von regionalpolitischen Maßnahmen mit anderen Förderprogrammen** mit Raumbezug sollte vorangetrieben werden, um Synergien zu verstärken (Röhl/Schröder, 2017, 74). Dabei sollte die Regionalpolitik stärker mit personenbezogenen Maßnahmen verknüpft werden, wie etwa der Fortbildung arbeitsloser Personen, einer Gründungsförderung und einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Teilweise wird dies bereits heute über den ESF – sowie die Förderung von Bildungseinrichtungen aus jenen 30 Prozent der GRW-Gesamtmittel, die für die wirtschaftsnahe Infrastruktur reserviert sind – praktiziert, die Maßnahmen sollten aber ausgebaut werden. Ein Beispiel hierfür ist die Verzahnung des Programms „Soziale Stadt“ (s.u.) mit Maßnahmen zur Jugendförderung aus dem ESF (BMUB, 2015)

sowie die Möglichkeit, EU-Mittel im Rahmen sogenannter Integrierter Territorialer Investitionen (ITI) regional zu fokussieren (Bardt et al., 2014, 44).

Die **Regionalförderung sollte innovationsorientiert gestaltet werden**. Die fast ausschließliche Investitionsförderung, insbesondere für KMU, hat mit dem Aufbau des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern ihre Berechtigung gehabt, kommt nun aber zunehmend an das Ende ihrer Wirksamkeit: Es gibt nach 2020 absehbar kaum noch Arbeitslose in ostdeutschen Regionen, die über die Regionalpolitik in Arbeit gebracht werden können. Die Unternehmen stehen vor neuen Herausforderungen (Stichwort Industrie 4.0), die eher über eine Innovationsförderung adressiert werden können. Sollte in Deutschland eine steuerliche Forschungsförderung für KMU eingeführt werden, wäre über Förderpräferenzen in strukturschwachen Regionen nachzudenken.

**Regionale und überregionale Produktionsverbände sollten gestärkt** werden (IW Consult, 2007). Die Erkenntnisse zur Bedeutung von Produktionsverbänden für Bayern, die auf der Datenlage von vor zehn Jahren beruhen, lassen sich zum Teil auf die heutige gesamtdeutsche Situation übertragen. Die bayerische Arbeitsmarktsituation vor zehn Jahren war mit der heutigen gesamtdeutschen vergleichbar. Außerhalb einer Entwicklungsachse München-Ingolstadt-Erlangen mit einem „Abzweig“ nach Regensburg gab es seinerzeit erhebliche Strukturprobleme im Freistaat. Ausstrahlungseffekte auf die Unternehmen in den anderen Landesteilen und die Möglichkeit, in angrenzende wirtschaftsstarke Regionen zu pendeln, haben inzwischen in nahezu ganz Bayern zu Vollbeschäftigung geführt. Mit Ausnahme einiger besonders peripher gelegener Regionen ist eine ähnliche Entwicklung auch für Deutschland insgesamt denkbar, wenn die richtigen Weichenstellungen bei digitalen Netzen, Verkehrsinfrastrukturengpässen, Innovationsförderung, Bildung und der Förderung von Produktionsverbänden bzw. interregionalen Wertschöpfungsketten vorgenommen werden.

**Digitale Netze sollten ausgebaut werden**. Die digitalen Infrastrukturen sind entscheidend für die Möglichkeit der Unternehmen, an der Entwicklung zu „Industrie 4.0“ zu partizipieren. Ein zügiger Ausbau des Breitbandnetzes, wie er mit der „Digitalen Agenda“ des Bundes nun endlich eingeleitet wurde, erlaubt es Unternehmen in kleineren Städten und ländlichen Räumen, am globalisierten Wirtschaftsgeschehen im Digitalzeitalter teilzunehmen und eigene innovative Produkte in Kooperation mit Kunden und Forschungseinrichtungen zu entwickeln. Da die bis 2018 angestrebte Bandbreite von 50 Mbit/s jedoch absehbar nicht ausreichen wird für digitale Unternehmensprozesse, sollte hier zügig auf eine Förderung von Glasfaser-Hochgeschwindigkeitsnetzen sowie den Aufbau des 5G-Mobilfunkstandards gesetzt werden.

Mit der „Industrie 4.0“ und einer zukünftig guten Breitbandinfrastruktur sind die technischen Voraussetzungen für in Echtzeit vernetzte Produktionsverbände kleiner und mittlerer Unternehmen gegeben, die bereits vor 15 bis 20 Jahren unter dem Stichwort „Virtuelle Fabrik“ beziehungsweise „Virtuelles Unternehmen“ angedacht wurden (Göransson/Schuh, 1997; Röhl, 2001). Die Schaffung **„virtueller Unternehmensverbände“** zwischen mittelständischen Unternehmen in ländlichen Gebieten ermöglichen diesen die Einbindung in überregionale und internationale Wertschöpfungsketten, die andernfalls kleineren Industriebetrieben außerhalb der Wirtschaftszentren im Digitalzeitalter immer schwerer fallen dürfte.

**Verkehrsinfrastrukturen** sollten gezielt dort **ausgebaut** werden, wo es noch Engpässe beziehungsweise Erreichbarkeitsdefizite gibt. Der Ausbaustand der Verkehrsinfrastruktur ist kein generelles Problem in Deutschland, auch nicht für die meisten ländlichen Regionen, doch es gibt neben einem allgemeinen Erhaltungsrückstand verbleibende Engpassstellen und fehlende interregionale Verbindungen. Nur durch eine gute Infrastrukturanbindung an die Zentren und die Vernetzung mit urbanen Gebieten können ländliche Regionen den bevorstehenden demografischen Wandel abfedern.

Auch **Maßnahmen der Städtebauförderung** sind geeignet, zur regionalen Verringerung von Armutsgefährdung beizutragen, indem durch Fokussierung auf besonders stark mit sozialen Problemen und Armutsrisikogruppen konfrontierte Stadtviertel zusätzliche Spielräume der Armutsbekämpfung eröffnet werden. Zur Bekämpfung städtischer Problemlagen wurde 1999 vom Bundesbauministerium das Programm „Soziale Stadt“ initiiert (BMUB, 2015; 2016). Die verfügbaren Mittel dieses Programms wurden 2016 von 150 Millionen Euro pro Jahr auf 300 Millionen Euro verdoppelt, so dass die Wirksamkeit in der Stadtteilaufwertung noch gesteigert werden konnte. Bislang konnte bereits die Aufwertung von durch Leerstand und Verfall geprägten oder bedrohten Einkaufszentren und Einkaufsstrassen gefördert werden, doch dies stand weniger unter dem Aspekt der Wirtschaftsförderung. Zukünftig sollte durch die Förderung von Gründerzentren und die Aufwertung von Erdgeschosszonen durch Läden, Kleinhandwerk und Gastronomie auch die Belebung der lokalen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen Förderziel sein (Röhl/Schröder, 2017, 72).

Mit zunehmender Verteuerung des teilweise knappen Wohnraums in den Zentren wird sich die Suburbanisierung wieder beschleunigen. Unternehmen an Standorten, die noch relativ stadtnah sind, können am urbanen Arbeitskräftepool partizipieren. Entlang von Hauptverkehrsachsen gibt es Ausstrahlungseffekte auch in ballungsfernere Gebiete (Röhl, 2017). Durch den weiteren **Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen** kombiniert mit einer **gezielten Mobilitätsförderung** für Arbeitssuchende in länd-

lichen Regionen könnten diese Effekte bis in weiter entfernte Regionen gelenkt werden. Dies lässt sich gut an der Entwicklung Bayerns nachvollziehen (IW Consult, 2007). In den letzten zehn Jahren haben die Ausstrahlungseffekte der boomenden Wirtschaftszentren im Verbund mit der guten Entwicklung nachrangiger Zentralorte und verbesserten Pendelmöglichkeiten durch eine konsequente Verbesserung der Verkehrswege auch in den Randregionen des Freistaats die Arbeitslosigkeit nahezu beseitigt (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2017).

**Kasten: Handlungsempfehlungen für die Förderung der regionalen Konvergenz**

- Regionen mit Strukturproblemen weiterhin fördern
- Verzahnung der Regionalpolitik mit anderen Programmen (Bildung, Städtebau, Gründungsförderung) vorantreiben
- Innovationen und digitale Infrastrukturen besser fördern
- Regionale Produktionsverbände unterstützen
- Regionalförderung in Ostdeutschland auf Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen konzentrieren
- Zivilgesellschaftliche Institutionen in Ostdeutschland stärken
- Bleibeperspektiven für Jugendliche in peripheren Regionen verbessern

## 5. Ausblick

Die verteilungspolitische Ausgangslage in Deutschland hat sich im vergangenen Jahrzehnt deutlich stabilisiert. Die gute wirtschaftliche Entwicklung hat entscheidend dazu beigetragen, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit auf einem sehr hohen Niveau liegt. Dennoch bleiben gerechtigkeitspolitische Herausforderungen für die kommende Legislaturperiode, drei besonders gewichtige davon werden im vorliegenden Papier diskutiert: die persistente Langzeitarbeitslosigkeit, die bisher ausbleibende strukturelle Verbesserung bei der Aufwärtsmobilität sowie die sich verschleppenden regionalen Disparitäten in Deutschland.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich der Wirkungszusammenhang, in dem sich die drei zunächst disparat erscheinenden Gerechtigkeitsdefizite befinden. Die grundsätzliche Botschaft lautet: Es besteht kein Bedarf an neuen Großsystemen oder an dem Umbau bestehender Strukturen. Es muss vielmehr darum gehen, sehr spezifische Probleme sachangemessen zu behandeln. Alle drei Befunde könnten sich in den kommenden Jahren dann akzentuieren, wenn es etwa nicht gelingt, bei der schulischen, beruflichen und arbeitsmarktbezogenen Integration von Migranten, der Verbesserung der Erwerbschancen von Alleinlebenden und bei der umfassenden, alle Stufen des schulischen und betrieblichen Qualifizierungssystems umfassenden Absicherung des raschen technologischen Wandels substanzielle Fortschritte zu machen. Zudem stel-

len wir fest, dass sich die individuellen Probleme der unzureichenden Aufstiegsmobilität und der Langzeitarbeitslosigkeit besonders regional verflechten und sich dort mit weiteren Risikofaktoren bündeln (demografisches Profil, Engagementquote etc.).

Diese Maßnahmen erfordern zunächst weitere Anstrengungen auf der Ausgaben-  
seite der öffentlichen Haushalte – dies aber zu einer Zeit mit einer sehr günstigen ge-  
samtfiskalischen Struktur aller öffentlichen Haushalte. In dieser Analyse geht es  
gleichwohl nicht um fiskalischen Wirkungen der verschiedenen Vorschläge, sondern  
um die empirisch begründete und ordnungspolitische geleitete Erfassung bestehen-  
der Handlungserfordernisse für eine angemessene und relevante Gerechtigkeitspoli-  
tik.

Zudem befindet sich Deutschland demografisch gesehen noch in der besten aller  
Welten, doch der demografische Übergang zeichnet sich bereits ab. Dieser wird be-  
trächtliche Herausforderungen für den gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad mit  
sich bringen (IW, 2017). Eine investive Strategie ist daher erforderlich, um den demo-  
grafischen Wandel zu meistern, aber auch, um noch bestehende gerechtigkeitspoliti-  
sche Herausforderungen anzugehen. Beides zusammen betrachtet ist ein weiteres  
Indiz dafür, dass bei einer guten Ausgestaltung verteilungs- und wachstumspolitische  
Zielsetzungen nicht zwingend konfliktär zueinander sein müssen.



## Literatur

**Anger**, Christina / **Geis**, Wido, 2017, Bildungsstand, Bildungsmobilität und Einkommen – Neue Herausforderungen durch die Zuwanderung, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, Köln, S. 43–58

**Bardt**, Hubertus et al., 2014, Marktwirtschaftliche Reformen in Nordrhein-Westfalen, Gutachten für die FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/hubertus-bardt-ina-esselmann-michael-groemling-hagen-lesch-axel-pluennecke-thomas-puls-klaus-heiner-roehl-marktwirtschaftliche-reformen-in-nordrhein-westfalen-142319> [1.8.2016]

**Beznoska**, Martin et al., 2016, Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report, Nr. 29, Köln

**BMAS** – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016, Weissbuch, Arbeiten 4.0, Diskussionsentwurf

**BMAS**, 2015, Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland, Projektbericht des IAW und ZEW in Zusammenarbeit mit dem IZA und Prof. Dr. Martin Biewen, Berlin

**BMAS**, 2014, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Berlin

**BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2016, Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Vierten Deutschen Freiwilligensurveys, <https://www.bmfsfj.de/blob/113702/53d7fdc57ed97e4124ffec0ef5562a1/vierter-freiwilligensurvey-monitor-data.pdf> [12.6.2017]

**BMUB** – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016, Soziale Stadt, [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale\\_stadt\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html) [6.9.2016]

**BMUB**, 2015, Soziale Stadt – Programm der Städtebauförderung für benachteiligte Stadt- und Ortsteile, [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/FlyerSozialeStadt2015\\_bf\\_druck.html;jsessionid=9A4C711CD7242CAABCB12A11B1213BD5.live11293?nn=770998](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/FlyerSozialeStadt2015_bf_druck.html;jsessionid=9A4C711CD7242CAABCB12A11B1213BD5.live11293?nn=770998) [4.10.2016]

**BMWi** – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2016, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 4. August 2016, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [4.10.2016]

**Bönke**, Timm / **Grabka**, Markus M. / **Schröder**, Carsten / **Wolff**, Edward N. / **Zyska**, Lennard, 2016, The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany, in: SOEPPaper 853, DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel (SOEP)

**Boss**, Alfred / **Brown**, Alessio J.G. / **Merkl**, Christian / **Snower**, Dennis J., 2009, Einstellungsgutscheine: Effektivität und Umsetzung, Kiel Institute for the World Economy, Working Paper, No. 1327, Kiel

**Brenke**, Karl / **Kritikos**, Alexander S., 2017, Niedrige Stundenverdienste hinken bei der Lohnentwicklung nicht mehr hinterher, in: DIW Wochenbericht, 84. Jg., Nr. 21, S. 407–416

**Brussig**, Martin / **Dittmar**, Vera / **Knuth**, Matthias, 2009, Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund, IAQ- Report 2009-08, <http://www.iaq.uni-due.de/iaqreport/2009/report2009-08.php> [8.12.2009]

**Bundesagentur für Arbeit**, 2017, Statistik nach Regionen, Bund, Länder, Kreise, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur/Ost-West-Nav.html> [10.5.2017]

**Bundesagentur für Arbeit**, 2016, Analytikreport der Statistik, Nürnberg

**Bundesregierung**, 2017, Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin

**Bundesregierung**, 2016, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung [8.5. 2017]

**Bündnis90/Die Grünen**, 2017, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, [http://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Gruener\\_Bundestagswahlprogramm2017.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogramm2017.pdf)

**Demary, Markus / Röhl, Klaus-Heiner, 2009, 20 Years after the Fall of the Berlin Wall: Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Nr. 60, S. 9–28**

**Deutscher Bundestag, 2017a, Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/10951, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810951.pdf> [17.3.2017]**

**Deutscher Bundestag, 2017b, Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung in ländlichen Räumen, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Dr. Thomas Gambke, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/11565, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/800/80026.html> [17.3.2017]**

**Deutscher Bundestag, 2016a, Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/7500, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807500.pdf> [4.10.2016]**

**Deutscher Bundestag, 2016b, Umschichtung von Mitteln bei den Jobcentern im Jahr 2015 und Aussicht für das Jahr 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/8956**

**Ehlich, Konrad / Bredel, Ursula / Garne, Brigitta / Komor, Anna / Krumm, Hans-Jürgen / McNamara, Tim / Reich, Hans H. / Schnieders, Guido / van den Bergh, Huub / ten Thijs, Jan D., 2007, Anforderungen an Verfahren der regelmäßigen Sprachstandsfeststellung als Grundlage für die frühe und individuelle Förderung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin**

**Entwisle, Doris R. / Alexander, Karl L. / Olson, Linda Steffel, 1997, Children, Schools and Inequality, Boulder**

**ESF – Europäischer Sozialfonds für Deutschland / MAIS-NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW, 2016, Öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW, S.1–8**

**Europäische Kommission**, 2013, Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407&from=DE> [27.1.2017]

**Felbermayr**, Gabriel / **Battisti**, Michele / **Lehwald**, Sibylle, 2016a, Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr, in: ifo Schnelldienst, Nr. 13, S. 28–37

**Felbermayr**, Gabriel / **Battisti**, Michele / **Lehwald**, Sibylle, 2016b, Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung in: ifo Schnelldienst, Nr. 14, S. 22–29

**Fertig**, Michael, 2015, Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive, IAB-Forschungsbericht, Nr. 6, Nürnberg

**Fischer**, Kristin / **Niehues**, Judith, 2016, Der Blick auf die Markteinkommen führt in die Irre, IW-Kurzbericht, Nr. 47, Köln

**Goecke**, Henry / **Hüther**, Michael, 2016, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, Vol. 51, No. 3, S. 165–171

**Göransson**, Åsa / **Schuh**, Günther, 1999, Das Netzwerkmanagement in der virtuellen Fabrik, in: Müller-Stewens, Günter (Hrsg.): Virtualisierung von Organisationen, St. Gallen, S. 61–81

**Göttinger Institut für Demokratieforschung**, 2017, Ursachen und Hintergründe für Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlich motivierte Übergriffe in Ostdeutschland sowie die Ballung in einzelnen ostdeutschen Regionen, Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer – Überarbeitete Fassung ([http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Neue-Laender/studie-rechtsextremismus-in-ostdeutschland.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=18](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Neue-Laender/studie-rechtsextremismus-in-ostdeutschland.pdf?__blob=publication-File&v=18))

**Heyer**, Gerd / **Koch**, Susanne / **Stephan**, Gesine / **Wolff**, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No.1, S. 41–62

**IAB** – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2012, Sozialer Arbeitsmarkt – Passiv-Aktiv-Transfer, in: Chronik der Arbeitsmarktpolitik

**IW** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2017, Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für den demografischen Übergang, IW-Studie, Köln (erscheint demnächst)

**IW Consult**, 2007, Ausschöpfung der Potenziale regionaler Wirtschaftskreisläufe – Zukunft bayerischer Regionen, Bericht der IW Consult GmbH Köln in Zusammenarbeit mit: B.A.U.M Consult GmbH, GWS GmbH, Steinbeis -Transferzentrum Angewandte Systemanalyse (STASA), Köln

**Kolev**, Galina / **Niehues**, Judith, 2016, The Inequality-Growth Relationship – An Empirical Reassessment, IW-Report, Nr. 7, Köln

**Krueger**, Alan B. / **Lindahl**, Mikael, 2001, Education for Growth: Why and for Whom?, in: Journal of Economic Literature, 39. Jg., Nr. 4, S. 1101–1136

**Kupka**, Peter / **Wolff**, Joachim, 2013, Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen, in: IAB-Stellungnahme 2/2013, S. 1–16

**Niehues**, Judith, 2017, Die Mittelschicht in Deutschland – vielschichtig und stabil, in: IW-Trends, 44. Jg., Heft 1, S. 3–20, Köln

**OECD**, 2002, OECD-Beschäftigungsausblick, Paris

**Röhl**, Klaus-Heiner, 2017, Land ist nicht gleich Land – Über die wirtschaftliche Lage und Perspektive ländlicher Räume, in: Die Politische Meinung, Ausgabe im Juni 2017, Sankt Augustin, S. 22–26

**Röhl**, Klaus-Heiner, 2014, 25 Jahre nach dem Mauerfall – Bilanz und Herausforderungen, in: IW-Trends, 41. Jg., Nr. 3, S. 73–90

**Röhl**, Klaus-Heiner, 2005, Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 1, S. 17–32

**Röhl**, Klaus-Heiner, 2001, Die sächsischen Agglomerationsräume – Innovations- und Wachstumspole für die regionale Wirtschaftsentwicklung?, ifo Dresden Studien, Nr. 32, Dresden und München

**Röhl**, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen, Nr. 113, Köln

**Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung**, 2017, Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung, Berlin

**Schäfer**, Holger, 2014, Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re-Regulierung und qualitativer Weiterentwicklung, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 1, S. 75–90

**Schäfer**, Holger, 2006, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung?, IW-Positionen, Nr. 20, Köln

**Schäfer**, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung, IW-Positionen, Nr. 1, Köln

**Schäfer**, Holger / **Schmidt**, Jörg, 2017, Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 59–75

**Schäfer**, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Schröder**, Christoph, 2013, Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland: Ursachen, Interdependenzen und empirische Befunde, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 101–118

**Schäfer**, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Stettes**, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung, IW-Positionen, Nr. 66, Köln

**Schneeweis**, Nicole, 2011, Educational Institutions and the Integration of Migrants, in: Journal of Population Economics, 24. Jg., Nr. 4, S. 1281–1308

**Seils**, Eric / **Höhne**, Jutta, 2016, Wie wirkt sich die Einwanderung auf die Armut aus?, WSI Verteilungsmonitor – Special Feature, September, Düsseldorf

**Snower**, Dennis, 1994, Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, in: American Economic Review, Vol. 84, No. 2, S. 65–70

**SPD**, 2017, Qualifizierung stärken, Versicherungsschutz verbessern: Die Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung, Pressemitteilung vom 6.3. 2017, <https://www.spd.de/presse/pressemitteilungen/detail/news/beschluss-des-spd-partei-vorstandes-qualifizierung-staerken-versicherungsschutz-verbessern-die-bundesagentur-fuer-arbeit-und-qualifizierung/06/03/2017/> [9.5. 2017]

**SPD-Parteivorstand** (Hrsg.), 2013, Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017, Berlin

**Spermann**, Alexander, 1999, Fighting Long-Term Unemployment by Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTP) versus Targeted Negative Income Tax (TNIT), Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 218, S. 647–657

**Untiedt**, Gerhard et al., 2016, Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum 31. März 2016, GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Münster

**Wolff**, Joachim / **Stephan**, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16, <http://www.izajopl.com/content/2/1/16> [10.5. 2017]

**Wößmann**, Ludger, 2011, Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 62, S. 145–175